



Document de travail

« L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques »

N° 2009-36
Décembre 2009

Guillaume Allègre
(OFCE)

Observatoire Français des Conjonctures Économiques

69, Quai d'Orsay 75340 Paris Cedex 07

Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15

E-mail: ofce@ofce.sciences-po.fr Web: <http://www.ofce.sciences-po.fr>

L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques

Guillaume Allègre

(Département des études, Centre de recherche en économie de Sciences Po-OFCE)

**N° 2009-36
Décembre 2009**

Résumé

L'expérimentation du revenu de solidarité active conduite dans 34 départements volontaires sur une période allant de novembre 2007 à juin 2009 est sans doute la plus importante expérimentation sociale menée jusqu'à ce jour en France. Le RSA tel qu'il a été généralisé poursuit un double objectif : combattre la pauvreté des travailleurs à bas salaires et créer un écart entre revenus d'activité et minima sociaux afin d'inciter à l'emploi. L'instrument consiste à remplacer les minima sociaux (RMI, API) et leur système d'intéressement par une prestation dégressive qui, contrairement au système antérieur d'aide aux bas salaires, est pérenne et familialisée. Les questions empiriques concernant ce type d'instrument sont nombreuses et peuvent justifier l'approche expérimentale. Malheureusement, l'expérimentation a finalement apporté relativement peu d'enseignements sur l'efficacité d'un tel mécanisme. La durée de l'expérimentation n'a pas permis de comparer le caractère pérenne du dispositif par rapport aux dispositifs transitoires en place dans les territoires de contrôle. L'éligibilité restreinte au RSA expérimental par rapport au dispositif généralisé n'a pas permis d'évaluer les effets potentiellement négatifs de la familialisation sur l'incitation à l'emploi. Nous montrons que le protocole mis en place n'a pas permis de résoudre les difficultés méthodologiques posées par l'expérimentation des incitations financières. La puissance statistique de l'expérimentation est faible, les biais liés aux effets de mobilisation ont été négligés et le contexte économique particulièrement défavorable est peu propice aux généralisations. En conclusion, nous émettons l'hypothèse que l'échec relatif de l'expérimentation s'explique en partie par l'hétérogénéité des objectifs poursuivis par les acteurs, scientifiques et politiques, qui l'ont mise en place.

Mots Clés : Expérimentation, RSA, Minima sociaux, Incitations à l'emploi, Travailleurs pauvres.

Codes JEL : J08, J22, C93.

Introduction

L'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) constitue sans doute la plus importante expérimentation sociale menée jusqu'à ce jour en France. L'expérience vise à évaluer les effets de plus forts gains financiers au retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux. La loi de finances 2007 avait autorisé les départements volontaires à mettre en œuvre, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la mise en place d'une prime de retour à l'emploi ou d'une allocation de retour à l'activité¹. C'est finalement la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi Tepas ») du 21 août 2007² qui définira les modalités d'expérimentation du revenu de solidarité active. Selon ce texte de loi, l'objectif du RSA expérimental est « d'assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail (...) afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille ». La loi prévoit, pour les départements volontaires, l'autorisation de déroger à certains articles du code de l'action sociale concernant les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), dans tout ou partie du territoire départemental. La loi n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 institue sur l'ensemble du territoire un revenu de solidarité active au 1^{er} juin 2009 et met ainsi fin à l'expérimentation.

L'expérimentation sociale s'est heurtée en France à des problèmes juridiques et institutionnels. L'article 1^{er} de la Constitution pose le principe du caractère indivisible de la République et celui d'égalité des citoyens devant la loi. Jusqu'en 2003, l'expérimentation se heurtait à ce double obstacle constitutionnel qui empêchait la mise en place d'une législation ou réglementation spécifique sur une portion du territoire (Clément, 2002). Ces contraintes n'ont néanmoins pas totalement empêché la mise en œuvre de politiques sociales expérimentales. Le RMI a notamment fait l'objet d'expérimentations locales préfigurant la loi du 1^{er} décembre 1988. Dès 1985, le département de l'Ille-et-Vilaine introduit un revenu minimum familial garanti, transformé en complément local de ressource (CLR) en 1986. Cependant, ces expériences ont été jusqu'à récemment relativement restreintes. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 permet d'aller plus loin dans l'expérimentation sociale³. L'article 72 de la Constitution prévoit maintenant que « (...) les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence ». L'expérimentation n'est autorisée que dans l'objectif d'une généralisation : elle ne peut durer plus de 5 ans (avec une prolongation éventuelle de trois ans maximum), et doit faire l'objet d'un rapport d'évaluation ; enfin, la loi doit déterminer à son terme soit son abandon, soit sa généralisation.

¹ Article 59 du projet de loi de finances 2007 sur l'expérimentation par les départements en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI).

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

³ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

L'expérimentation du RSA s'inscrit dans le cadre de la revalorisation du travail et de la lutte contre les trappes à inactivité auxquelles les bénéficiaires de minima sociaux seraient confrontés. L'existence de trappes à inactivité, conséquence de taux marginaux effectifs de prélèvement jugés confiscatoires en cas de reprise d'emploi a été dénoncée à la fin des années 90 dans de nombreux rapports (CSERC, 1997 ; Bourguignon et Chiappori, 1998). Depuis, un ensemble de mesures visant à réduire les effets de trappe a été instauré : réforme des aides au logement et de la taxe d'habitation, modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu, extension puis réformes des possibilités de cumul des minima sociaux et d'une activité rémunérée, création de la prime pour l'emploi (PPE). La PPE vise à accroître le revenu des travailleurs à bas salaires et augmenter les gains financiers à la reprise d'activité. Mais pour de nombreuses critiques, la PPE ne poursuit qu'imparfaitement son double objectif de redistribution et d'incitation (Cahuc, 2002).

De même que la PPE, le RSA poursuit un objectif redistributif et un objectif incitatif : combattre la pauvreté des travailleurs à bas salaires et créer un écart entre revenus d'activité et minima sociaux afin d'inciter à la reprise d'emploi⁴. Mais contrairement à la PPE, le RSA est un dispositif familialisé dont le montant tient compte des revenus du foyer et de la situation familiale. Le RSA permet de renforcer les incitations à l'emploi là où elles sont actuellement faibles, c'est-à-dire à la reprise d'emploi à temps partiel pour les célibataires et au premier emploi à temps plein pour les couples bénéficiaires de minima sociaux (Allègre, 2008). Cependant, le RSA ne peut avoir un effet sur l'emploi que sous certaines conditions. L'expérimentation du RSA a notamment pour objet de vérifier si ces conditions sont actuellement réunies en France.

Le RSA, comme son expérimentation, ont des précédents à l'étranger. Le RSA a été proposé pour la première fois dans un rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » (Hirsch, 2005). Il est similaire à l'Allocation compensatrice de revenus (ACR) proposé en France par Godino (1999) et s'inspire de l'*Earned Income Tax Credit (EITC)*, mis en œuvre aux Etats-Unis en 1975, et du *Working Family Tax Credit (WFTC)*, en œuvre au Royaume-Uni entre 1999 et 2003⁵. L'expérimentation des incitations financières à l'emploi pour les personnes peu qualifiées s'est développée aux Etats-Unis dans les années 1960 et 1970. Plus récemment, le projet d'autosuffisance mené à partir de 1992 au Canada a fait l'objet d'une vaste littérature (e.g. Allègre, 2008).

L'expérimentation du RSA a été menée dans 34 départements volontaires sur une période allant de novembre 2007 à juin 2009. Conformément à la loi, un comité composé de représentants des conseils généraux, de représentants de l'Etat et des organismes payeurs et de personnalités qualifiées a été chargé d'évaluer les expérimentations. Un rapport intermédiaire est paru en septembre 2008 et le rapport final en mai 2009 (Comité d'Evaluation des expérimentations, 2008 et 2009). L'objectif de notre étude est d'analyser le dispositif expérimental mis en place ; de montrer comment il tente de contourner les difficultés liées à l'expérimentation sociale des incitations financières et de tirer les leçons de l'expérimentation, à la fois sur les connaissances économiques concernant l'impact des gains financiers sur l'offre de travail et sur la pratique de

⁴ Selon la loi n°2008-1249, le RSA « a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ».

⁵ Le WFTC a été remplacé par un instrument non familialisé, mais conjugalisé en 2003. Pour une revue de littérature concernant les évaluations du WFTC, voir Blundell et Walker (2000).

l'expérimentation dans ce domaine. Dans un premier temps, nous décrivons succinctement le système social et fiscal auquel étaient confrontés les allocataires de minima sociaux avant la mise en place du RSA et les changements apportés par le RSA tel qu'il a été généralisé en juin 2009 (I). Ensuite, nous discutons de la justification économique d'une telle réforme, des limites éventuelles, et des questions empiriques qu'elle pose (II). Nous rappelons les conditions de validité d'une expérimentation sociale, exposons les principales difficultés méthodologiques posées par l'expérimentation des incitations financières à l'emploi et analysons à cette lumière le protocole mis en place (III). Enfin, nous commentons les résultats (IV) et tirons les leçons de l'expérimentation (V).

I. Le revenu de solidarité active, une réforme des minima sociaux

L'aide aux bas revenus avant la mise en place du RSA

Les différents instruments du système social et fiscal, qu'il s'agisse de prélèvements (impôts, cotisations) ou de transferts (prestations), interagissent entre eux. Pour comprendre le rôle et les effets de ces instruments, il est nécessaire de les analyser dans leur ensemble. Les graphiques 1a et 1b résument l'effet de divers instruments sur l'ensemble budgétaire d'un célibataire et d'un couple avec deux enfants. La contrainte budgétaire montre comment le revenu disponible (après transfert) du foyer évolue lorsque son revenu net d'activité augmente. Les transferts incluent le RMI après période de cumul, les aides au logement, la prime pour l'emploi et l'impôt sur le revenu (IR) pour les célibataires ; les prestations familiales (PF) - allocations familiales et l'allocation de rentrée scolaire - sont ajoutées pour le couple avec deux enfants.

Un célibataire sans revenu est éligible au RMI et aux allocations logement s'il n'est pas logé à titre gratuit⁶. Le cumul de ces allocations (688 euros) lui donne un revenu disponible nettement inférieur au seuil de pauvreté (880 euros en 2006 au seuil de 60%). Jusqu'à 0,3 SMIC de revenu d'activité, le revenu disponible du célibataire ne progresse pas du fait du caractère différentiel du RMI. Après une période de cumul des minima sociaux et des revenus salariaux (qui dure douze mois après la reprise d'emploi), le RMI est calculé comme suit :

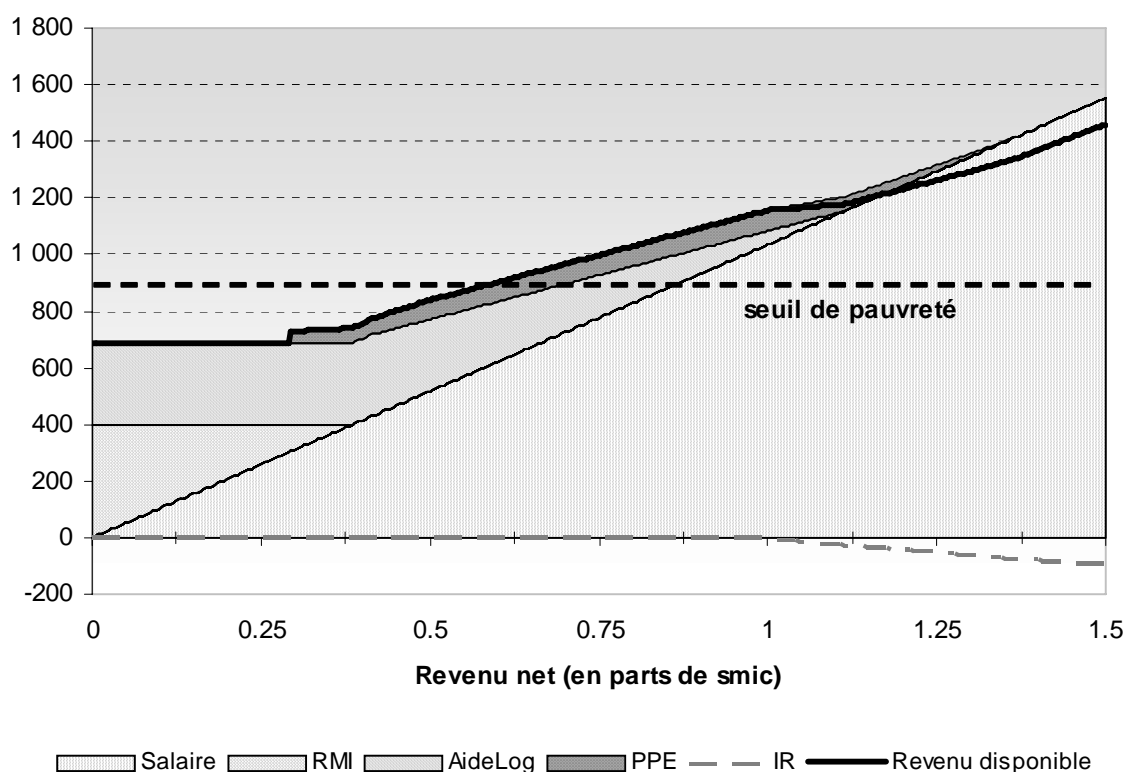
$$\text{RMI (ou API)} = \max (\text{allocation garantie} - \text{ressources hors activité du foyer} - 100\% * \text{revenus d'activité du foyer} ; 0) \quad (1)$$

L'allocation garantie dépend de la configuration familiale (400 euros pour une personne seule en 2008). La formule montre qu'un euro de revenu d'activité supplémentaire a pour conséquence une baisse d'un euro de l'allocation perçue. Les revenus du travail viennent se soustraire de l'allocation engendrant un taux de prélèvement marginal effectif égal à 100%. Cela se traduit par une courbe de revenu disponible horizontale jusqu'à 0,3 SMIC (graphique 1a). A partir de 0,3 SMIC, les personnes à bas salaires horaires bénéficient de la PPE. A la sortie du RMI (0,4 SMIC), le caractère différentiel de la prestation ne joue plus ; les allocations logement

⁶ Pour construire ce cas-type, nous faisons l'hypothèse que le célibataire paye un loyer de 300 euros (400 euros pour un couple avec deux enfants) quelque soit son revenu d'activité. Evidemment, la question de l'accessibilité à un tel loyer pour des personnes sans revenus d'activité se pose.

commencent alors à se réduire, mais la dégressivité est moins forte. Au total, au niveau d'un mi-temps au SMIC le célibataire bénéficie d'un revenu disponible égal à 835 euros. Soit un gain de moins de 150 euros par rapport à l'inactivité. Le passage du mi-temps au temps plein est beaucoup plus rémunérateur. La prime pour l'emploi est maximale pour un temps plein au SMIC (79 euros). Du fait de la décote, un célibataire au SMIC à temps plein ne paie pas d'impôt sur le revenu et est toujours éligible à l'allocation logement. Son revenu disponible à temps plein est de 1150 euros, soit un gain de 315 euros par rapport au mi-temps. Pour que son revenu disponible soit supérieur au seuil de pauvreté, un célibataire sans enfant et sans autre revenu doit avoir des revenus d'activité équivalents à environ 0,6 SMIC.

Graphique 1a : Ensemble budgétaire pour une personne seule

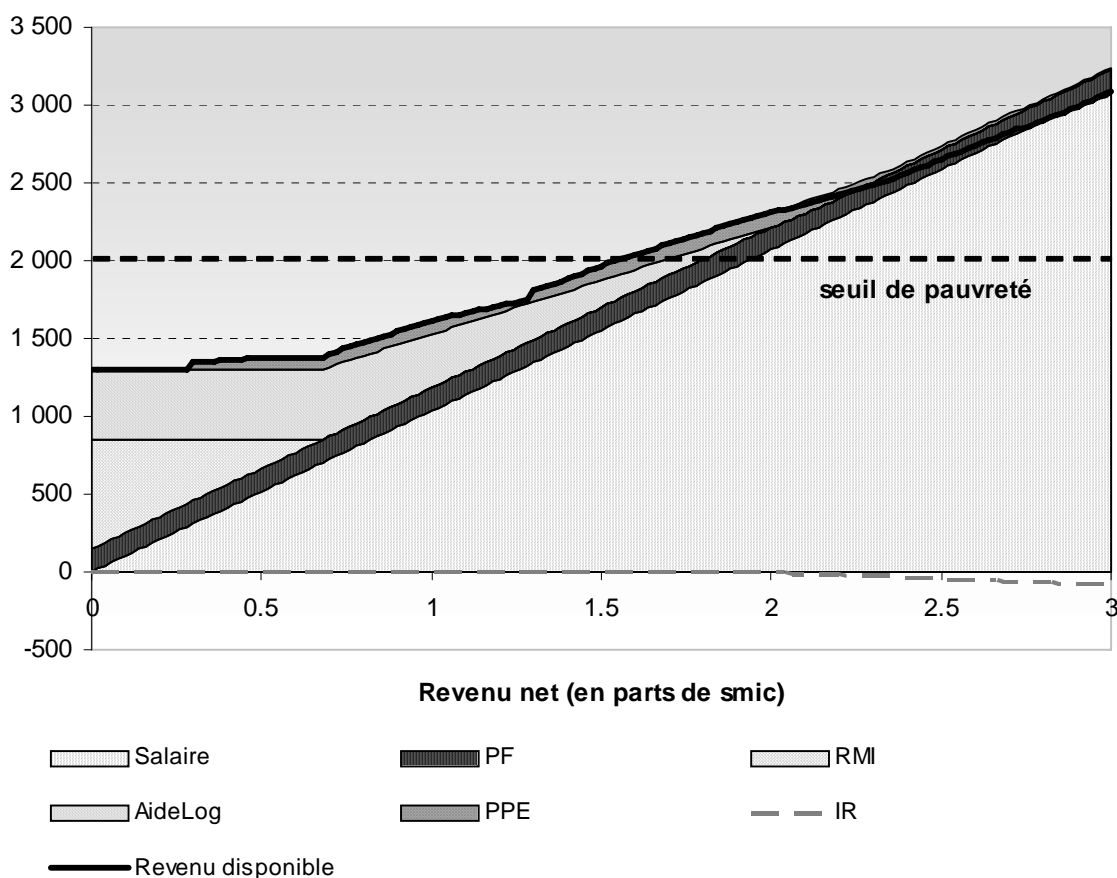


Source : Fiscalité 2009 - MiSME Socio-Fiscal

Pour un couple avec deux enfants, du fait du caractère familialisé des prestations familiales, l'ensemble budgétaire dépend du revenu net des deux conjoints (graphique 1b). Par conséquent, le gain à la reprise d'emploi dépend du revenu de l'autre conjoint. Le caractère différentiel du RMI implique de faibles gains pour la reprise d'emploi du premier conjoint. Alors que le revenu disponible du foyer est de 1 295 euros lorsqu'aucun des conjoints ne travaille, il est de 1 375

euros lorsqu'un conjoint travaille à mi-temps, soit un gain de 80 euros⁷. Au niveau d'un temps-plein au SMIC, le revenu disponible du ménage est égal à 1 615 euros, soit un gain de 240 euros par rapport au temps partiel. Pour le second conjoint, les gains à la reprise d'activité sont plus importants : pour une reprise à mi-temps, le gain est de plus de 350 euros (revenu disponible égal à 1 965 euros), et pour le passage du mi-temps au temps-plein, il est de 345 euros (revenu disponible égal à 1 965 euros). Ce foyer aurait besoin de revenus d'activité équivalents à 1,6 SMIC pour franchir le seuil de pauvreté à 60%.

Graphique 1b : Ensemble budgétaire pour un couple avec deux enfants



Source : Fiscalité 2009 - MiSME Socio-Fiscal

L'intéressement et la PPE pour lutter contre les trappes à inactivité

Les exemples précédents ne tiennent pas compte de la possibilité de cumul pendant 12 mois des minima sociaux avec des revenus d'activité pour les allocataires reprenant un emploi. Ce système dit d'intéressement joue un rôle important dans l'évaluation de l'expérimentation du RSA. Il

⁷ Le seuil de pauvreté pour ce foyer est de $880 \times 2,3 = 2\,024$ euros si un enfant est âgé de moins de 14 ans et l'autre de plus de 14 ans.

existe depuis la mise en place du RMI en 1988 et a été modifié de nombreuses fois. Son objectif explicite est de favoriser la reprise d'emploi des allocataires de minima sociaux. Selon les règles en vigueur entre 2006 et la généralisation du RSA, les allocataires du RMI reprenant un emploi pouvaient cumuler leurs revenus d'activité et leur allocation de façon intégrale durant 3 mois. Il existait ensuite une période du cumul partiel des minima sociaux et de revenus d'activité durant 9 mois. Pour les personnes reprenant un emploi d'une durée inférieure à 78 heures par mois, le droit au RMI est calculé en appliquant un abattement de 50% aux revenus d'activité, ce qui implique un taux marginal d'imposition égal à 50% sur les premiers revenus d'activité. Pour des reprises d'emploi plus longues, une allocation forfaitaire est versée pendant neuf mois⁸.

La prime pour l'emploi est créée en 2001 parmi un ensemble de mesure visant à réduire les trappes à inactivité. Hagneré et Trannoy (2001) concluent que les trappes à inactivité de court terme sont éliminées. A long terme, il existe des gains monétaires à la reprise d'activité pour toutes les durées de travail mais le travail à plein-temps est clairement encouragé : depuis sa création, la PPE est maximale pour un travail au Smic à temps plein. Depuis, la dénonciation des trappes à inactivité s'est déplacée vers la reprise d'emploi à temps partiel. En 2007 la PPE a été revalorisée et recentrée sur le temps partiel⁹. Le montant maximal de PPE a été porté à 948 euros par an (79 euros par mois) pour un temps plein, soit 7,7% du revenu d'activité. Surtout, alors qu'à l'origine un salarié à mi-temps recevait la moitié du montant de PPE d'un salarié à plein temps, le montant de la PPE mi-temps (871 euros par an, soit 14,2% du revenu d'activité) est aujourd'hui pratiquement équivalent au montant pour un temps plein. Malgré cette réforme, du fait de son caractère individuel et d'un plafond de ressources au niveau du foyer relativement élevé, la PPE bénéficie à de nombreux foyers qui ne se situent pas parmi les plus pauvres. Elle participe peu à la réduction de la pauvreté. La PPE est également jugée peu incitative du fait de montants versés trop faibles.

Le RSA : pérenne et familialisé.

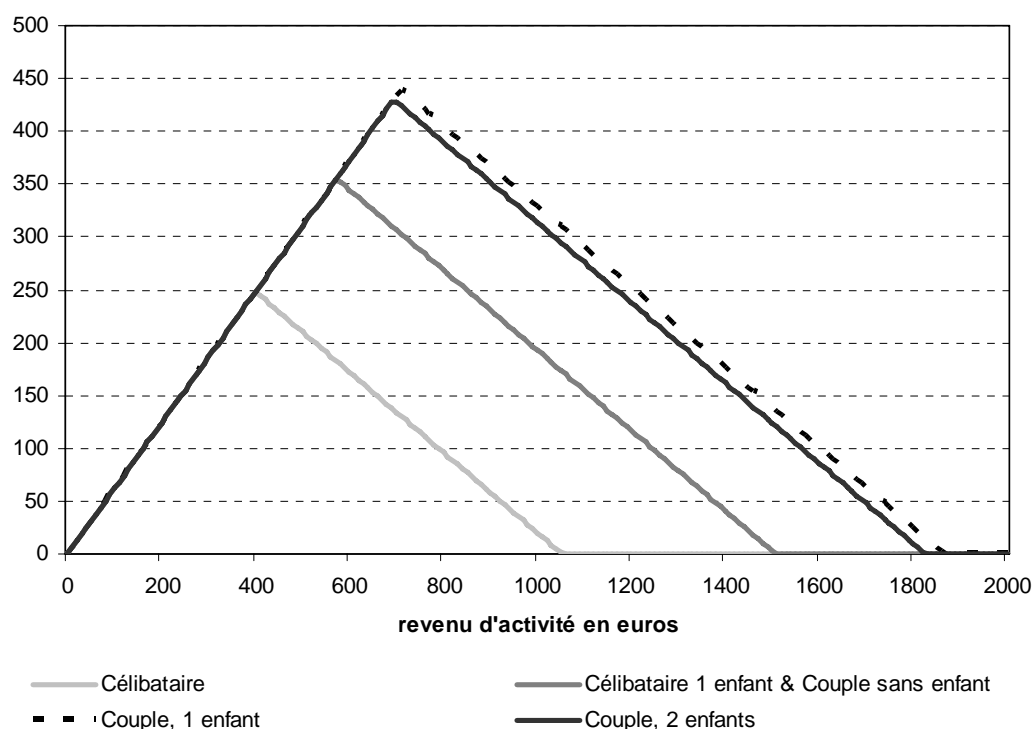
Le RSA consiste à remplacer les minima sociaux (RMI, API) et leur système d'intéressement par une prestation dégressive et pérenne. Le mécanisme est conçu de telle sorte que toute progression des revenus d'activité se traduit par une diminution de la prestation inférieure à cette progression, afin que le revenu disponible du ménage progresse toujours lorsque ses revenus d'activité augmentent. Le RSA généralisé a un taux de cumul de 62% (ou un taux de retrait de 38%) : le RSA se réduit de 38 centimes et le revenu disponible du ménage augmente de 62 centimes – pour chaque euro d'activité supplémentaire. Les autres revenus continuent à être déduits intégralement. L'allocation RSA est calculée comme suit :

$$\text{Allocation RSA} = \max (\text{allocation garantie} - \text{ressources hors activité du foyer} - \text{Taux de retrait} * \text{revenus d'activité du foyer} ; 0) \quad (2)$$

⁸ Voir Allègre et Périvier (2005) pour une analyse de la réforme.

⁹ *Ibid*

Graphique 2 : Montant de « RSA chapeau » mensuel selon configuration familiale et les revenus d'activité



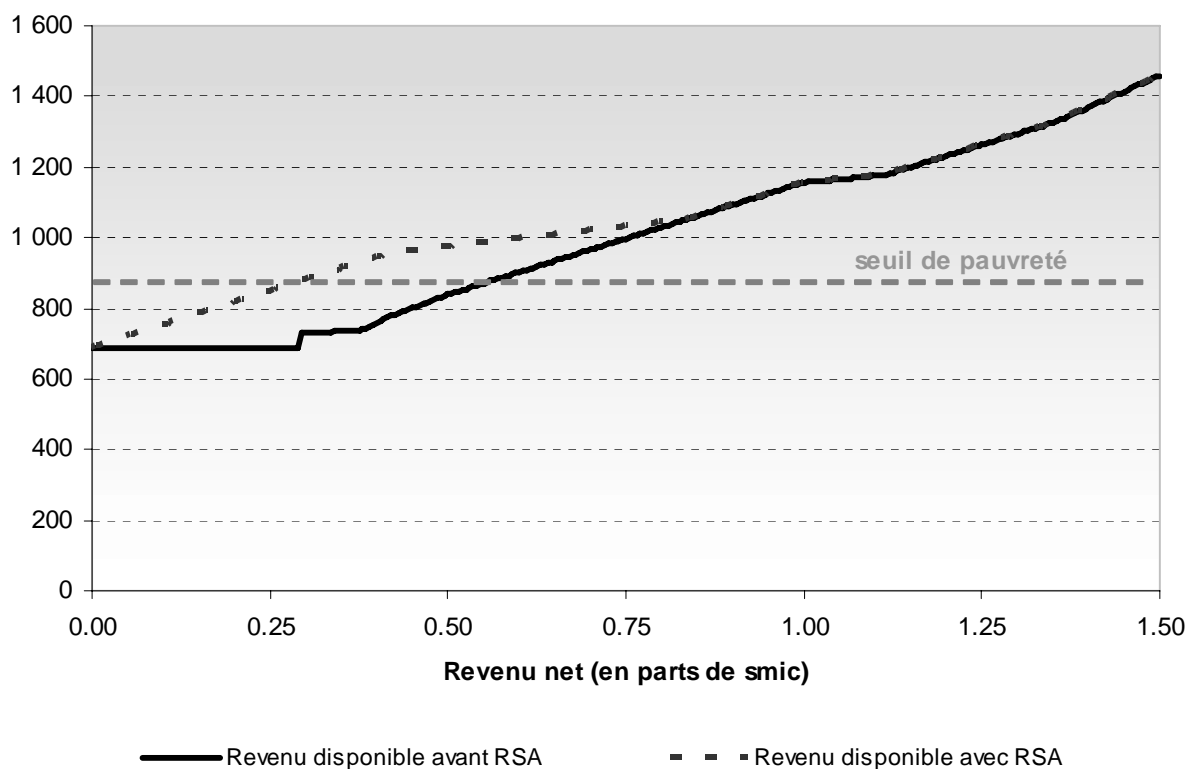
Source : Fiscalité 2009 - MiSME Socio-Fiscal

L'allocation garantie est égale à celle existant précédemment sous le RMI et l'API. Elle dépend de la configuration familiale du foyer. Les ressources hors activité du foyer comprennent les prestations familiales mais pas l'allocation logement. La comparaison des équations (1) et (2) montre que le RMI n'est qu'une version particulière du RSA avec un taux de retrait égal à 100%. L'allocation RSA peut être décomposée en un « RSA socle » qui serait égal à l'ancienne allocation RMI et un « RSA chapeau », complément de revenu d'activité. Le graphique 2 montre le niveau de « RSA chapeau » selon la configuration familiale et les revenus d'activité du foyer. Le dispositif est fortement « familialisé » : son montant dépend fortement de la configuration familiale. Par exemple, un couple ayant des revenus d'activité mensuels équivalents à 1,5 SMIC (1550 euros) ne percevra pas de RSA s'il n'a pas d'enfants et percevra une prime mensuelle de 115 euros s'il a un enfant et de 100 euros s'il a deux enfants, ce dernier couple recevant en sus des prestations familiales à hauteur de 125 euros. Le montant maximum de RSA chapeau est d'environ 440 euros, pour les couples avec 1 enfant, 425 euros pour les couples avec 2 enfants, 350 euros pour les célibataires avec 1 enfant et les couples sans enfants, mais inférieur à 250 euros pour les célibataires sans enfant.

Dans sa version généralisée, le RSA s'articule avec la PPE : Les montants perçus au titre du « RSA chapeau » au cours d'une année donnée s'imputent sur le montant de prime pour l'emploi dû au titre de cette même année. Il faut donc déduire la PPE du RSA chapeau pour connaître les gains liés à la réforme. Le graphique 3a montre comment l'ensemble budgétaire à long terme

d'un célibataire et d'un couple avec deux enfants est affecté par la réforme RSA. On voit que la courbe de revenu disponible n'est plus horizontale pour les faibles niveaux de revenu net : l'augmentation des revenus d'activité se traduit toujours par une augmentation pérenne du revenu disponible. Pour une personne seule, le gain du passage entre l'inactivité et le mi-temps au SMIC horaire est fortement augmenté : il est de 285 euros après la réforme RSA contre 145 euros avant la réforme, soit une augmentation du gain de 140 euros. Par contre, le gain du passage de l'inactivité au temps plein est réduit ce qui se traduit par un taux marginal effectif d'imposition plus élevé dans cette zone : le gain n'est plus que de 175 euros contre 315 auparavant, soit une baisse de 140 euros. La réforme RSA ne changeant pas la situation des célibataires travaillant au SMIC à temps plein, l'augmentation des gains financiers pour la reprise d'emploi à mi-temps est entièrement compensée par la diminution de la différence de revenu disponible entre une activité à mi-temps et une activité à temps-plein au SMIC horaire. Conformément à l'objectif de lutte contre la pauvreté laborieuse, des revenus d'activité équivalents à 0,3 SMIC sont suffisants pour sortir de la pauvreté contre 0,57 SMIC avant la réforme.

Graphique 3a : Revenu disponible selon revenu d'activité pour une personne seule



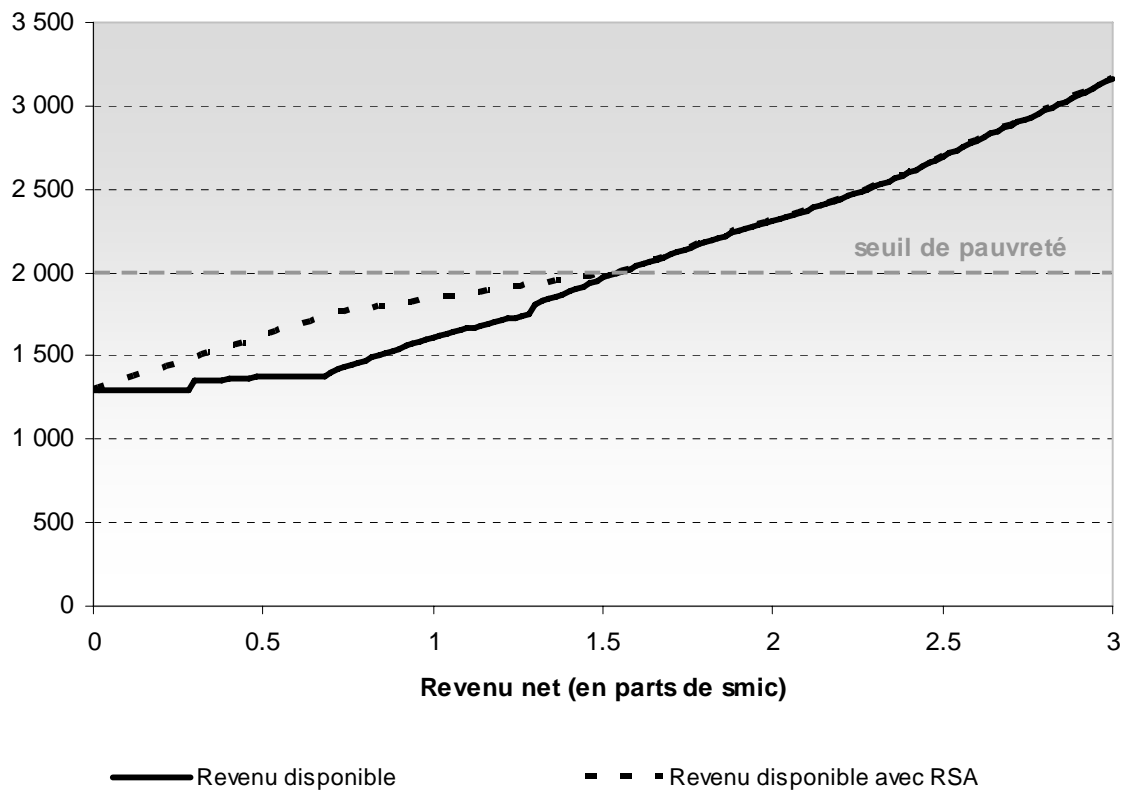
Source : Fiscalité 2009 - MiSME Socio-Fiscal

Pour les couples avec deux enfants, c'est le passage de l'inactivité à la monoactivité (à temps partiel et à temps plein) qui est favorisé par la réforme (graphique 3b). La reprise d'emploi à plein temps au SMIC horaire du premier conjoint se traduit par une augmentation pérenne du

revenu disponible de 557 euros contre 340 auparavant (soit une augmentation de 217 euros). Par contre, le passage de la monoactivité à la biactivité à temps-plein est moins rémunérateur : le gain pérenne est de 459 euros avec la réforme RSA contre 676 euros auparavant (soit une diminution de 217 euros). Le graphique 3b montre également que pour les couples avec enfant, la mesure devrait avoir plus d'effet sur leur intensité de la pauvreté que sur leur taux de pauvreté :

La réforme est donc ambiguë en termes d'incitation au travail : si pour les allocataires de minima sociaux, elle accroît les gains à la reprise à temps partiel pour les célibataires et au passage de l'inactivité à la monoactivité pour les couples ; pour les travailleurs pauvres, les gains liés à l'augmentation du nombre d'heures travaillées pour les célibataires et au passage de la monoactivité à la biactivité pour les couples sont réduits.

Graphique 3b : Revenu disponible selon revenu d'activité pour un couple avec deux enfants



Source : Fiscalité 2009 - MiSME Socio-Fiscal

II. Justification théorique du RSA, limites et questions empiriques

Lutter contre la pauvreté laborieuse et contre les trappes à inactivité

Le RSA poursuit un double objectif : combattre la pauvreté des travailleurs à bas salaires et créer un écart entre revenus d'activité et minima sociaux. Augmenter les gains à la reprise d'emploi permet de lutter contre les trappes à inactivité ; du point de vue de l'équité, l'écart peut également se justifier par la valorisation de l'effort et du travail. On parle de trappe à inactivité lorsqu'une personne sans emploi refuse de travailler faute d'incitation financières suffisantes (on parle alors également de non-emploi volontaire). Les trappes à inactivité seraient créées par des revenus hors activité élevés et des gains à la reprise d'emploi faibles. Dans les faits, le discours sur les trappes à inactivité se concentre sur le bas de l'échelle où les revenus hors activité élevés et les faibles gains à la reprise d'emploi sont dus aux prestations sociales et à leur caractère différentiel ou dégressif. On parle de trappes parce que le refus de travailler entraînerait un cercle vicieux où l'inactivité dégraderait l'employabilité des personnes concernées, ce qui réduirait leur probabilité de trouver un emploi dans le futur. Selon cette image, les minima sociaux enfermeraient leur bénéficiaire : s'il est facile d'y rentrer (par exemple en perdant son emploi), il est difficile voire impossible d'en ressortir, du moins par la même voie¹⁰.

Le RSA entend répondre aux limites qu'ont montrées les mécanismes qui poursuivent les mêmes objectifs redistributifs et incitatifs, soit l'intéressement et la PPE (Daubresse, 2008). Le système d'intéressement est critiqué de fait de son caractère provisoire : la possibilité de cumul est limitée dans le temps. Par conséquent, l'incitation financière n'est assurée qu'à court-terme, ce qui dissuaderait la reprise d'emploi de certains allocataires. De plus, ce système crée une iniquité puisque deux personnes ayant le même revenu et la même situation familiale peuvent recevoir des allocations différentes selon qu'ils sont passés ou non par les minima sociaux (Hirsch, 2008). Quant à la PPE, son caractère individualisé ne lui permet d'atteindre de manière satisfaisante ni son objectif de redistribution, ni son objectif d'incitation à l'emploi : bénéficiant à 9 millions de d'individus pour un montant moyen de 40 euros par mois, elle serait à la fois pas assez ciblée pour réduire la pauvreté et trop faible pour inciter à la reprise d'emploi (Daubresse, 2008). Pour répondre à ces critiques, le RSA est pérenne et familialisé : il est donc mieux ciblé sur les foyers les plus pauvres et, d'un montant maximal plus important que la PPE, l'allocation crée des incitations à la reprise d'emploi là où elles sont faibles aujourd'hui.

Le RSA ne peut avoir d'effets sur l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux que si les personnes concernées réagissent vraiment aux incitations financières, c'est-à-dire qu'ils augmentent effectivement leur offre de travail lorsque les gains à l'emploi augmentent. Dans le modèle classique d'offre de travail, les travailleurs arbitrent entre travail et loisir (ou production domestique). Le travail est considéré comme ayant une utilité négative : les individus préfèrent ne pas travailler. Ils n'acceptent de travailler que si le gain financier est assez important. Ce type de

¹⁰ Notons que si l'image de trappe renvoie à cette dynamique, le terme de trappe à inactivité est souvent utilisé plus généralement pour décrire des simples situations de « non-emploi volontaire » de la part de bénéficiaires de prestations sociales.

modèle ne permet pas d'expliquer pourquoi un certain nombre de personnes travaillent alors qu'ils déclarent ne pas y trouver de gains financiers. Pour comprendre ces comportements, il faut envisager que l'emploi n'est pas seulement un moyen d'obtenir un salaire (Allègre et Périvier, 2005). C'est également un vecteur d'intégration sociale et d'estime de soi. Il peut donc être attractif en soi. L'excès inverse serait de considérer que tout travail est préférable (du point de vue du travailleur) à l'inactivité. L'utilité, ou la désutilité, du travail dépend probablement fortement de la qualité de l'emploi occupé : quelles sont les conditions de travail ? Quel est l'intérêt du travail demandé ? Quelle est la participation aux décisions de l'entreprise ? Quel type de relation sociale peut-on nouer ? Permet-il de concilier vie professionnelle et vie privée ? La question de l'offre de travail ne peut ainsi se réduire aux simples incitations financières.

En réduisant certaines incitations au travail à temps complet ou à la biactivité, le RSA pourrait encourager certaines personnes à réduire leur temps de travail, voire même à se retirer du marché du travail. En fait les mécanismes de type RSA sont ambigus en termes d'incitations financières : chez les couples, ils réduisent les incitations du travailleur supplémentaire, le plus souvent la femme, et peuvent ainsi favoriser la monoactivité. Le RSA pourrait ainsi diminuer l'offre de travail, et donc le nombre d'heures travaillées voire l'emploi des femmes en couple. Les études empiriques montrent que, contrairement aux personnes isolées, les femmes en couple avec enfants sont très sensibles aux incitations financières (Piketty, 1998 ; Laroque et Salanié, 2002). Si le RSA crée des incitations là où il n'y en a guère, il les crée également pour les personnes qui y sont peu sensibles. Laroque et Salanié (2002) évaluent selon une modélisation structurelle de l'offre de travail, l'impact en termes d'emploi de diverses mesures d'incitation au retour au travail dont une allocation compensatrice de revenu (ACR) dont le mécanisme est le même que celui du RSA. Ils trouvent des effets pervers de l'ACR importants en termes de réduction de l'offre de travail des femmes en emploi, notamment lorsque le taux de cumul est élevé (60%). Selon leur modèle, le coût *ex post* de l'ACR à 60% est supérieur au coût *ex ante* du fait de la réduction de la durée globale de travail : cette ACR crée 20 000 emplois à mi temps mais détruit 12 000 emplois à temps plein (8 000 femmes passent du plein temps au mi-temps, 5 000 du plein temps à l'inactivité). Dans une autre évaluation *ex ante*, Gravel et al. (2000) estiment l'impact de différentes variantes d'ACR. Selon les auteurs, il existe un arbitrage dans ce type de réformes entre reprise d'emploi et nombre d'heures travaillées : plus le complément de revenu pour travailleur pauvre est généreux et centré sur le temps partiel, plus le nombre d'inactifs reprenant un emploi est élevé mais plus le nombre total d'heures travaillées diminue. Pour une ACR à 40%, près de 7% des femmes inactives et 3,4% des hommes retrouvent un emploi. Par contre, le nombre d'heures travaillées totales diminue de plus de 2%.

Dynamique des trappes

Selon le concept de trappes à inactivité, les bénéficiaires de minima sociaux peuvent être les premières victimes du mécanisme dynamique. Ce type d'explication est, en règle générale, rejeté dans la théorie économique standard : les acteurs économiques sont censés agir rationnellement et donc reconnaître leur intérêt de long-terme. Si les périodes d'inactivité entraînent une réduction de l'employabilité et donc une baisse de l'espérance de gains futurs, les bénéficiaires de minima sociaux devraient tout de même accepter certains emplois, même si le gain financier immédiat (ou à moyen-terme) est faible. On peut facilement faire l'hypothèse que, sous réserve de contraintes financières immédiates, les travailleurs réfléchissent en termes de carrière

professionnelle. Dans ces conditions, les gains financiers, même pérennes, que procure un emploi donné revêtent moins d'importance que les possibilités d'évolution dans cet emploi. Ces possibilités d'évolution doivent être comprises au sens large : quelles sont les possibilités de gains salariaux, en termes de salaires horaires, ou d'augmentation du temps de travail, en restant dans l'entreprise ou en changeant par la suite d'entreprise ? Quel est le risque de perte d'emploi, la probabilité d'accéder à un emploi stable ? Quels sont les risques en termes de sécurité physique et de santé (en acceptant l'emploi ou en le refusant) ? On comprend aisément que ces éléments, que l'on peut intégrer dans le concept de qualité de l'emploi, peuvent être déterminants dans les décisions d'acceptation ou de refus d'un emploi donné.

La question de l'équilibre entre offre et demande de travail

Pour que les variations d'offre de travail aient un impact sur l'emploi, il faut que les personnes qui souhaitent travailler puissent réellement trouver un emploi et que le nombre d'emploi total ne soit pas limité par la demande. En effet, si la demande globale est totalement inélastique, l'augmentation de l'offre de travail d'une partie de la population peut avoir un effet sur le taux d'emploi de cette sous-population sans avoir d'effet sur le taux d'emploi global dans l'économie. Il y a alors des effets de substitutions entre chômeurs. Ceci illustre le fait que l'effet sur l'emploi d'incitations financières est la conséquence d'un équilibre entre l'offre et la demande de travail.

Quels peuvent être les effets, en termes d'équilibre sur le marché du travail, de modifications d'offre de travail lié à un mécanisme de type RSA ? L'instrument crée des incitations financières à la reprise d'emploi à temps partiel et réduit les incitations financières à l'augmentation du nombre d'heures travaillées pour un certain nombre de personnes. L'effet attendu est une augmentation de l'offre de travail à temps partiel. L'augmentation de l'offre de travail à temps partiel peut entraîner une pression à la baisse des salaires. Les salariés qui reçoivent une prime de l'Etat seraient prêts à accepter des salaires moins importants pour travailler. Dans ce cas, une partie de la prime est en fait captée par l'entreprise. Si la demande de travail est totalement inélastique, l'augmentation de l'offre de travail se traduirait que par une baisse des salaires. Dans le cas français, cette critique est à relativiser car le Smic devrait empêcher les employeurs d'exercer une pression à la baisse sur les salaires. Mais le Smic horaire est moins contraignant sur les emplois à temps partiel que sur les emplois à temps plein : il est plus facile de faire travailler un employé à temps partiel plus longtemps que sa durée déclarée de travail. En analysant les résultats de l'enquête Emploi, Laroque et Salanié (2002) montrent qu'environ un tiers des salariées à temps partiel auraient un salaire horaire inférieur au Smic. De plus, le salaire n'est pas le seul élément de négociation entre le salarié et l'entreprise : en présence d'un salaire minimum contraignant, les entreprises peuvent exiger une plus grande flexibilité des horaires, proposer un contrat plus précaire ou des conditions de travail détériorées, en résumé abaisser la qualité de l'emploi. Une prime peut rendre ces emplois de moindre qualité plus acceptables pour les salariés. En théorie, les entreprises peuvent donc capter une partie de la prime versée aux salariés via des salaires moins élevés et des conditions de travail détériorées : l'allocation serait alors moins redistributive qu'elle n'apparaît. Si elles le font, le niveau global de l'emploi pourrait être plus élevé du fait de l'augmentation de la demande de travail par les entreprises.

Le RSA dans la théorie de l'imposition optimale

Le RSA a pour effet de modifier la courbe des taux marginaux d'imposition : les taux marginaux sont fortement diminués pour les premiers euros de revenus d'activité et sont augmentés au-delà. Par contre, l'allocation garantie aux foyers sans revenus d'activité n'est pas affectée par la réforme. Augmenter également cette allocation aurait permis un plus grand impact redistributif mais, de façon mécanique, le gain à la reprise d'emploi à temps partiel et à temps plein aurait été plus faible (à coût budgétaire égal, le taux de retrait aurait alors dû être augmenté). Si les travailleurs réagissent à ces incitations, l'emploi et la production seront plus faibles. Il y a donc un arbitrage à réaliser entre équité et efficacité économique. Le choix des paramètres de la réforme (niveau de l'allocation garantie, taux de retrait) est avant tout politique mais que nous apprend la théorie économique sur ce choix et comment les observations empiriques peuvent-elles aider à choisir ces paramètres ? La théorie de la fiscalité optimale tente de répondre à ces questions. L'article fondateur sur cette question est celui de Mirrlees (1971). Le modèle qui y est développé suppose un niveau de productivité des travailleurs hétérogène et inobservable (l'imposition ne peut pas porter sur la productivité des travailleurs mais sur leur revenu qui dépend de leur offre de travail observée). Le barème optimal dépend alors de la distribution des productivités individuelles, de l'élasticité de l'offre de travail (préférences individuelles) et des préférences sociales. Pour résumer, moins les travailleurs peu productifs seront nombreux, et plus la redistribution pourra être forte et donc les taux marginaux d'imposition effectifs élevés ; plus l'élasticité de l'offre de travail sera faible et plus les taux marginaux optimaux seront élevés. Enfin, plus la préférence sociale pour l'égalité est élevée, plus les taux marginaux d'imposition seront élevés. Ce type de modèle conduit en général à préconiser des taux marginaux décroissants dans le bas de la distribution des salaires. En effet, dans ce modèle, les taux marginaux doivent être élevés là où la densité de travailleurs est faible comparée au nombre de travailleurs ayant des revenus plus élevés (Saez, 2001). C'est le cas tout en bas de la distribution des revenus. Il est alors optimal de mettre en place une allocation garantie élevée et d'appliquer aux ménages à très bas revenu un taux marginal d'imposition plus élevé qu'aux ménages à revenu moyen, beaucoup plus nombreux. De plus, plus l'insertion des personnes peu productives sur le marché du travail est difficile, plus une allocation garantie élevée couplée de taux marginaux élevés et décroissants seront justifiés. Saez (2001) estime une fonction d'imposition optimale en utilisant la distribution réelle des revenus aux Etats-Unis et une fonction d'offre de travail à marge intensive où les travailleurs choisissent un nombre d'heures travaillées. Il trouve des taux marginaux optimaux moyens élevés (au moins 50% et qui peuvent atteindre 80%). En outre, les taux sont dégressifs dans le bas de la distribution. Ils atteignent 80 à 100% sur les premiers revenus d'activité selon le choix de la fonction de préférence sociale (critère utilitariste ou rawlsien).

Le RSA abaisse les taux marginaux d'imposition dans le bas de l'échelle seulement et introduit des taux marginaux d'imposition croissants (le gain du passage de l'inactivité au mi-temps est plus fort que celui du mi-temps au temps-plein). Comment ces taux marginaux croissants peuvent-ils être justifiés par la théorie économique de la taxation optimale ? Dans une seconde étude, Saez (2002) utilise la même méthode et compare les résultats selon la fonction d'offre de travail utilisée : à marge intensive (où les travailleurs choisissent une durée de travail), à marge extensive (où les travailleurs choisissent entre participation et inactivité), ou un mix des deux. Dans le modèle à marge extensive, des taux marginaux très faibles pour les travailleurs les moins productifs sont optimaux s'ils augmentent leur offre de travail : subventionner l'emploi à bas salaire réduit alors à la fois les inégalités et les pertes d'efficacité (puisque l'emploi augmente).

Mais ceci est dû au caractère binaire du modèle à marge extensive : en subventionnant l'emploi à bas salaire, les inactifs peuvent décider de reprendre un travail mais les personnes en emploi ne sont pas incitées à réduire leur effort. Dans le modèle mixte, le résultat dépend de la comparaison des élasticités à marge intensive et de participation : plus l'élasticité de participation sera forte par rapport à la marge intensive, et plus il sera optimal de subventionner l'emploi à bas salaire et réduire les taux marginaux en bas de la redistribution. Or, les études empiriques montrent que les élasticités à marge extensive sont probablement plus importantes que celles à marge intensive. Des mesures introduisant des taux marginaux décroissants dans le bas de l'échelle pourraient ainsi être justifiées.

Ces études considèrent des fonctions d'impositions individuelles, or le RSA est un instrument familialisé ; il faut donc étendre la réflexion de l'imposition optimale au niveau du foyer. En généralisant le modèle proposé par Saez au niveau du foyer, les conclusions sur les élasticités d'offre de travail s'inversent : du fait de la faible élasticité des hommes mariés et de la forte élasticité d'offre de travail des femmes mariées (notamment lorsqu'il y a des enfants), lorsqu'on raisonne au niveau du foyer, l'élasticité de participation est faible et l'élasticité à la marge intensive est forte. Les faibles taux marginaux d'imposition sur les premiers revenus d'activité sont alors moins justifiés.

Questions empiriques

Les questions empiriques concernant l'effet sur les inégalités, l'emploi, et le bien-être social d'un complément de revenus pour travailleurs pauvres sont nombreuses et les réponses apportées jusqu'ici par les études empiriques sont incomplètes. L'effet d'un instrument du type RSA dépend de l'élasticité d'offre de travail des allocataires de minima sociaux : le RSA peut-il inciter les bénéficiaires de minima sociaux à reprendre un emploi ? Il dépend également de la réaction des travailleurs à bas salaires : une telle prestation est-elle désincitative pour le travailleur supplémentaire ? L'augmentation de l'offre de travail se traduit-elle par ailleurs par l'augmentation des reprises d'emploi des bénéficiaires de minima sociaux ? Ces reprises d'emploi sont-elles des substitutions entre chômeurs ou augmentent-elles l'emploi total ? Se traduisent-elles par une baisse des salaires et de la qualité de l'emploi des travailleurs à bas salaires ?

L'expérimentation permet-elle de répondre à ces questions empiriques ?

III. Le protocole mis en place permet-il de résoudre les problèmes posés par l'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi ?

Allègre (2007) soulignait les difficultés méthodologiques liées à l'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi. Après une présentation du cadre légal de l'expérimentation, nous rappelons les conditions de validité d'une expérimentation sociale, exposons les principales difficultés méthodologiques posées par l'expérimentation des incitations financières à l'emploi et analysons à cette lumière le protocole mis en place.

Cadre légal de l'expérimentation

Le principe de l'expérimentation sociale est de comparer deux groupes identiques d'individus, un groupe étant soumis à une politique publique à évaluer (que l'on appelle traitement), l'autre groupe, dit de contrôle, n'y étant pas soumis. Sous un certain nombre de conditions, le traitement peut être considéré comme étant la cause de la différence de comportement des individus des deux groupes expérimentaux. L'expérimentation permet ainsi de déduire des effets causaux de politiques publiques sur les comportements. Pour s'assurer que les groupes de traitement et de contrôle partagent les mêmes caractéristiques, il est usuel d'affecter de manière aléatoire les individus participant à l'expérimentation dans les deux groupes. On parle alors d'expérience « randomisée ».

En permettant aux collectivités territoriales de déroger à titre expérimental sur tout ou partie de son territoire aux dispositions législatives ou réglementaires, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 crée un cadre institutionnel permettant la mise en œuvre d'expérimentations sociales de grande ampleur. Les articles 18 à 22 de la loi d'août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat permettant l'expérimentation du Revenu de solidarité s'inscrit dans ce cadre institutionnel¹¹. Selon l'article 18, « le revenu de solidarité active est mis en œuvre simultanément dans les conditions définies aux articles 19 et 20 de la présente loi pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé ». Le revenu de solidarité active est par ailleurs défini par le même article : « le revenu de solidarité active a pour objectif d'assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille ». L'article suivant stipule que « cette mise en œuvre est effectuée par les départements volontaires pour une durée de trois ans ». La loi de 2007 encadre donc strictement les expérimentations. Ne sont concernés que les bénéficiaires du RMI et de l'API et non tous les travailleurs pauvres comme le dispositif généralisé le prévoit. Ce sont les départements volontaires qui mettent en œuvre l'expérimentation et choisissent les modalités de sa mise en œuvre (notamment en termes d'accompagnement). Par contre, ils ne peuvent jouer que sur ce taux de cumul et non sur le montant de l'allocation garantie aux inactifs puisque la loi précise que seuls sont concernés les bénéficiaires d'un minimum social reprenant un emploi. Le montant de l'allocation doit également dépendre des ressources et des charges appréciées au niveau de la famille ; il ne peut être individualisé. L'expérimentation est donc à la fois décentralisée et très encadrée par rapport à ce qui peut être testé. Au final, ce n'est pas 1 mais 34 expériences contrôlées qui ont été menées. La loi prévoyant l'expérimentation est abrogée au 1^{er} juin 2009 suite à la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active.

Territoires expérimentaux et territoires de contrôle

L'expérimentation du RSA n'est pas une pure expérience randomisée mais s'apparente à une quasi-expérience (Goujard, 2009). La loi ne permet pas de tirer au sort des individus pour composer les groupes de traitement et de contrôle mais donne la possibilité aux départements

¹¹ Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

retenus d'expérimenter le RSA sur tout ou partie de leur territoire. Les conseils généraux retenus pour l'expérimentation ont donc choisi un territoire d'expérimentation (zone test) et les évaluateurs ont ensuite sélectionné des territoires de contrôles (zone témoin) aux caractéristiques proches des territoires tests.

Il est préférable d'un point de vue statistique d'affecter les individus aléatoirement dans les groupes de contrôle et les groupes de traitement plutôt que d'utiliser des zones tests et témoins. En effet, le nombre de zones est nécessairement beaucoup plus limité que celui d'individus et la présence d'effet fixe pour chaque zone réduit considérablement la puissance statistique de l'expérimentation. Dans le cas du RSA, les évaluateurs disposent de 85 zones (45 tests et 40 témoins) en fin de période, ce qui limite la précision statistique des effets à estimer (Gurgand et Montialoux, 2009). L'utilisation de territoires expérimentaux constitue toutefois une solution à une menace sur la validité de l'expérience. Il existe en effet deux conditions de validité interne des expériences contrôlées : (1) les groupes de traitement et de contrôle doivent avoir des caractéristiques similaires ; (2) la seule différence entre les deux groupes doit être le traitement à évaluer : le traitement doit être réellement administré au groupe expérimental et le groupe de contrôle ne doit pas être affecté par le traitement des personnes du groupe expérimental (non-contamination). Cette dernière condition est importante puisque si le groupe de contrôle est affecté (positivement ou négativement) par le traitement, les différences observées entre les deux groupes ne peuvent plus être interprétées comme étant l'impact causal du traitement. Or, le groupe de contrôle pourrait être affecté par le traitement s'il existe des effets d'évictions (*crowding effects*), des effets de débordement (*spillover effects*), ou de manière plus générale des effets d'équilibre général. De tels effets existent sur le marché du travail. Il y a éviction lorsque le bénéfice du traitement se fait au détriment des personnes non traitées. S'il y a des effets de substitutions entre chômeurs, l'impact du traitement sera biaisé. Burtless et Orr (1986) soulignent l'importance que peuvent avoir les effets d'éviction lorsqu'on évalue l'effet de l'assistance à la recherche d'emploi sur la reprise d'emploi de personnes peu qualifiées. Ces effets d'éviction pourraient également jouer dans le cadre du RSA, notamment si le nombre de postes peu qualifiés est limité. Traiter toutes les personnes dans une zone d'emploi donnée permet de résoudre en partie les problèmes d'éviction de substitution et de débordement. Se pose alors le problème du choix de la comparabilité des groupes de contrôle et de traitement puisqu'il est alors difficile de trouver un groupe de contrôle ayant le même environnement. Il y a bien un dilemme des expériences contrôlées en présence d'effets d'évictions ou de débordements. Pour que la condition de non-contamination soit respectée, il faut que le groupe de contrôle soit le plus isolé possible du groupe de traitement. Ils ne doivent notamment pas faire partie de la même zone d'emploi (ce qui interdit un tirage au sort aléatoire d'individus) ; mais pour que la condition de similarité soit respectée, les caractéristiques et l'environnement des deux groupes doivent être le plus proche possible afin d'éviter les chocs asymétriques. Une solution à ce dilemme est de constituer un assez grand nombre de zones et de les affecter de façon aléatoire aux groupes tests et témoins. L'arbitrage se fait alors entre le coût d'administration de l'expérimentation (qui croît avec le nombre de zone) et la puissance statistique. Dans le contexte de l'expérimentation du RSA, l'utilisation de zones tests et témoins paraît être un compromis satisfaisant. Les biais dus aux effets de débordement et d'éviction devraient être limités par l'utilisation de territoires expérimentaux qui correspondent plus ou moins à des zones d'emploi. Par contre, le prix à payer est une moins grande puissance statistique : du fait du nombre limité de zones, l'effet réel de l'expérimentation doit être très large (un taux de retour à l'emploi 20% plus élevé) pour avoir une chance d'avoir un estimateur statistiquement significatif (Gurgand et Montialoux, 2009). Cette

méthode de contrôle permet également d'éviter les problèmes éthiques et administratifs liés au tirage aléatoire des groupes expérimentaux.

En pratique, les zones tests et témoins n'ont pas été choisies de façon aléatoire, ce qui constitue une limite méthodologique. Les évaluateurs ont utilisé des critères quantitatifs et qualitatifs pour apparier une zone témoin à chaque zone test afin de minimiser le biais de sélection (Goujard et Lhorty, 2008) : (1) la forme administrative de la zone témoin devait être la même que celle de la zone test ; (2) la zone témoin devait être proche en termes de taille (population totale et nombre d'allocataires du RMI) de la zone test ; (3) les dynamiques d'emploi devaient être proches (« chances de sortir du RM et/ou celles de sortir du chômage, durée de chômage, ancienneté du RMI ») ; (4) « des réseaux d'acteurs comparables ou des 'effets territoires' comparables dans les deux zones ». Dans une première étape, les évaluateurs ont choisi des « zones témoins candidates » dont les caractéristiques sociodémographiques étaient comparables à celles de la zone test du point de vue de la taille, de la densité de population ou de la situation administrative. Puis, dans une deuxième étape, ils ont choisi parmi les zones candidates, la zone ayant, dans les années précédant le démarrage de l'expérimentation, le taux d'entrée en emploi des allocataires du RMI le plus proche de celui de la zone test.

L'analyse des critères menant au choix des zones tests par les départements est déterminante pour évaluer la validité de l'expérimentation. Les évaluateurs n'ont eu accès qu'à un nombre limité de données administratives pour sélectionner des zones témoins. Si le choix des zones tests s'est fait par rapport à des données non observables par les évaluateurs et que ce choix n'est pas indépendant de la probabilité d'accès à l'emploi des allocataires de minima sociaux, il existerait un biais qui ne peut être contrôlé par des méthodes économétriques. Il est important de déterminer si ce biais éventuel peut mettre à mal la validité de l'expérimentation. A priori, les conseils généraux ont probablement des informations qui ne sont pas disponibles aux évaluateurs : ils peuvent par exemple savoir si des entreprises vont s'installer ou au contraire partir de la zone d'emploi, ou s'il existe un certain nombre d'entreprises mobilisables dans le cadre d'une politique volontariste d'accès à l'emploi des allocataires des minima sociaux. Les évaluateurs n'ont accès qu'à des informations rétrospectives sur les flux d'entrées et de sorties du chômage et du RMI. La question de la motivation des conseils généraux dans le choix des zones tests est ainsi cruciale pour la validité de l'expérimentation. Si les conseils généraux ont voulu faire en sorte que l'expérimentation ait un effet réel sur l'emploi, ils ont eu la possibilité de choisir des zones tests ayant des caractéristiques favorables. Au contraire, s'ils ont voulu garantir la validité scientifique de l'expérimentation, ils ont pu choisir des zones tests représentatives du département ou de façon aléatoire. Enfin, s'ils ont voulu faire bénéficier des territoires défavorisés d'une politique redistributive, ils ont pu choisir une zone test ayant des caractéristiques défavorables par rapport aux possibilités de retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux.

Nous avons peu d'informations permettant de déterminer la motivation des conseils généraux dans le choix des zones tests. Les dossiers motivant le choix des zones tests par les départements ne sont pas inclus dans le rapport final de l'expérimentation. Loncle et *alii* (2009) ont mené une enquête monographique dans 5 départements sur la mise en œuvre de l'expérimentation du RSA. Ils soulignent plusieurs motivations pour le choix des territoires : la Côte d'Or et le Nord auraient choisi leurs territoires expérimentaux pour leur représentativité ; l'Eure et le Val d'Oise pour leur « exemplarité positive » (territoires dynamiques sur le plan économique) ; la Loire-Atlantique

pour sont « exemplarité négative » (territoire connaissant de nombreuses difficultés sociales). Dans ce sens, les motivations sont diverses et se compenseraient. Mais les auteurs ajoutent également que dans quatre des cinq cas, sont évoqués « des problèmes d'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi dans les territoires d'expérimentation » et que tous mentionnent la qualité du travail en réseau dans les territoires. Les conseils généraux semblent donc avoir choisi des territoires où il existe une demande d'emploi inassouvie, ce qui pourrait constituer une menace sérieuse à la validité de l'expérimentation. Le rapport final note également que « les départements ont mentionné dans les dossiers de candidatures au RSA, de façon presque systématique, qu'ils se sont appuyés sur « un réseau d'acteurs de qualité ». Goujard et Lhorty (2008) concluent qu'« il est donc probable que les zones témoins aient des caractéristiques spécifiques qui facilitent le retour à l'emploi des allocataires du RSA ». L'ampleur du biais de sélection dépend de la motivation des conseils généraux, des informations à sa disposition, et des conséquences réelles des caractéristiques favorables sur le taux de retour à l'emploi. L'analyse de la motivation du choix des zones tests par chacun des conseils généraux serait nécessaire pour juger de la validité de l'expérimentation. La plupart des comptes-rendus des délibérations des conseils généraux concernant la mise en place de l'expérimentation du RSA ne donnent pas de justification du choix des territoires expérimentaux. Une analyse exhaustive des motivations des conseils généraux demanderait des recherches qui dépassent l'objet de cette étude¹². Les justifications données dans les comptes-rendus peuvent néanmoins donner un aperçu des critères de décision des conseils généraux. L'annexe 1 compile les justifications avancées par les 5 conseils généraux d'après le compte-rendu de leur délibération. Les conseils généraux semblent bien intégrer un principe de représentativité de la zone test (« un territoire à l'image du département » ; « ces territoires ont l'intérêt de présenter des caractéristiques socio-économiques diversifiées »). La nécessité d'un nombre suffisant d'allocataires du RMI est également mise en avant. Les conseils généraux utilisent ainsi des critères « scientifiques » (qui concernent la validité de l'expérimentation ou le caractère généralisable de ses leçons). En même temps, les conseils généraux ont voulu agir de façon efficace de telle sorte que les sommes dépensées au nom de l'incitation financière puissent avoir un réel impact sur l'emploi : l'Allier choisit « une zone dynamique en termes d'emploi et des secteurs d'activité ayant des difficultés de recrutement », la Charente souligne « la présence d'un réseau dynamique d'acteurs au service des personnes en difficulté » dans la zone choisie de sorte qu'on ne propose pas une incitation et un accompagnement dans l'emploi « dans un contexte où il n'y aurait pas de poste à pourvoir, ou bien des postes qu'elles (les personnes sans emploi) ne pourraient raisonnablement pas viser ». Les Côte d'Armor prennent en compte « une offre d'emploi existante et pour autant un nombre persistant de personnes en grande précarité ». D'autres conseils généraux ont choisi, probablement pour des raisons d'équité, d'expérimenter sur l'intégralité de leur territoire : c'est le cas de la Creuse, de la Haute Corse et de la Mayenne. Le département des Bouches-du-Rhône qui avait initialement envisagé une mise en œuvre sur l'intégralité du territoire a finalement choisi d'expérimenter sur l'ensemble de la ville de Marseille qui représente 70% des bénéficiaires du RMI du département. Ces derniers critères sont des critères politiques - au sens large - dans la mesure où l'objectif n'est pas la validité scientifique de l'expérimentation mais la plus grande efficacité ou équité d'une politique publique mise en œuvre au niveau départemental. De même que Goujard et L'Horty, nous concluons qu'il est probable que les zones témoins aient des caractéristiques favorables du point de vue de l'accès à l'emploi, non seulement parce que les

¹² La publication des dossiers de candidature des conseils généraux incluant la motivation du choix de la zone test faciliterait cette analyse.

conseils généraux se sont appuyés sur des réseaux d'acteurs sociaux de qualité, mais surtout parce que, au nom d'un motif d'efficacité de la dépense publique, ils ont choisi des zones où les incitations financières avaient le plus de chance d'être efficaces (les zones où il existe à la fois des postes et des personnes pouvant les occuper). Pour contrôler ce biais, les auteurs proposent de sélectionner les territoires témoins de façon « raisonnée » selon les principes énoncés ci-dessus. Il semble toutefois que le biais de sélection soit difficilement contrôlable par les évaluateurs du fait d'une certaine asymétrie d'information.

La sélection de la ville de Marseille comme zone test dans les Bouches-du-Rhône illustre une deuxième difficulté liée au choix de la zone expérimentale par les conseils généraux, et donc en partie sur des considérations politiques. Il est en effet très difficile de trouver une zone de contrôle pour la ville de Marseille puisqu'il n'y a pas d'équivalent de la ville ni dans le département, ni dans la région. La zone témoin finalement choisie par les évaluateurs est le reste du département. Mais cette zone ne semble pas constituer un bon témoin : le nombre d'allocataires du RMI est deux fois plus faible que dans la zone test, la proportion d'adultes bénéficiaires du RMI y est 2,5 fois plus faible (4,94% contre 12,61%). Ceci peut poser un problème puisque le nombre d'allocataires du RMI sur la commune de Marseille correspond à 41% du nombre d'allocataires du RMI dans l'ensemble des zones tests (voir Annexe 2). Il existe bien une tension entre l'objectif scientifique des évaluateurs (l'évaluation sans biais d'un impact) et les objectifs politiques d'efficacité et/ou d'équité des conseils généraux. Cette tension existait déjà, sous d'autres formes, dans les expérimentations d'incitation financière à la reprise d'emploi conduites en Amérique du Nord (Allègre, 2007).

L'ampleur du biais de sélection est difficile à évaluer puisqu'il dépend en grande partie de caractéristiques inobservables. Les évaluateurs peuvent contrôler le biais à l'aide de caractéristiques rétrospectives observables (notamment les flux d'entrées et de sorties des chômeurs et des bénéficiaires du RMI). Ils auraient pu exclure des départements de l'évaluation des résultats au motif d'un biais éventuel dans la sélection de la zone test ou de la difficulté liée à la sélection d'une zone témoin lorsque la zone test a des caractéristiques très spécifiques. Les évaluateurs ont plutôt choisi de faire jouer la loi des grands nombres : si certaines zones témoins ne sont pas satisfaisantes du point de vue des évaluateurs, au niveau agrégé, l'ensemble des zones témoins est jugé être un contrefactuel satisfaisant de l'ensemble des zones témoins¹³. En agrégeant les résultats, les diverses motivations des conseils généraux se compenseraient. En effet, les évolutions des zones tests et témoins entre 2001 et 2006 apparaissent semblables après agrégation et contrôle des caractéristiques observables (Goujard, 2009).

Le traitement : RSA expérimental contre intéressement

Pour qu'un traitement soit considéré comme étant la cause de changement de comportement dans un contexte expérimental il faut que celui-ci soit réellement administré à toutes les personnes du groupe test et refusé à celles du groupe de contrôle ; que les individus dans le groupe de contrôle n'aient pas accès à un substitut et que le groupe test ne perde pas l'accès à des programmes

¹³ « Au niveau national, l'ensemble des zones témoins s'avère être un contrefactuel satisfaisant de l'ensemble des zones tests, même si, au niveau départemental ou pour une zone test donnée, les évolutions des zones témoins peuvent différer des territoires tests. » (Goujard, 2009)

complémentaires. En résumé, ce qui importe est la différence entre ce qui est donné au groupe de traitement (ici, l'accès potentiel au revenu de solidarité active pendant la période de l'expérimentation) et au groupe de contrôle (ici, l'accès à l'intéressement et à la prime de retour à l'emploi).

Le tableau 1a résume les gains types à la reprise d'emploi au SMIC pendant la première année pour des célibataires sans enfant du groupe de contrôle ayant droit à l'intéressement et à la prime de retour à l'emploi (PRE) et du groupe de traitement ayant droit au RSA avec un taux de cumul à 70%. Le RSA étant pérenne, il est plus souvent plus avantageux à terme ; le tableau inclut également le nombre de mois nécessaires pour que la reprise d'emploi avec le RSA soit plus avantageuse qu'avec le système antérieur. Lors des trois premiers mois suivant la reprise d'emploi, les individus des deux groupes peuvent garder l'intégralité du RMI à condition d'être éligible à l'intéressement¹⁴. A l'issue de ces trois mois, les gains à la reprise diffèrent. Pour les reprises d'emploi de plus de 78 heures mensuelles (mi-temps), les individus du groupe non expérimental ont droit à une prime de retour à l'emploi égale à 1000 euros lorsqu'ils reprennent une activité salariée qu'ils exercent pendant quatre mois consécutifs à condition de ne pas avoir déjà reçu cette prime dans les 18 mois précédant. Ils ont également droit à une prime forfaitaire d'intéressement (150 euros pour un célibataire) pendant 9 mois. Les individus du groupe de contrôle reçoivent eux une allocation qui dépend fortement du nombre d'heures travaillées : elle est plus importante pour les reprises d'emploi à mi-temps (235 euros) que pour les reprises à plein-temps (82 euros). Pour une reprise d'emploi à plein-temps, le RSA est plus favorable que le système d'intéressement à partir de 22 mois d'activité. Pour une reprise à mi-temps ce délai est de 13 mois. En ce qui concerne les reprises d'emploi de moins de 78 heures, le mécanisme expérimenté est plus favorable dès le troisième mois d'activité : il est non seulement pérenne, mais l'allocation mensuelle reçue est plus élevée car le taux de dégressivité de l'allocation est de 30% contre 50% pour le système d'intéressement. A court terme, la différence est néanmoins faible (moins de 40 euros mensuels pour un quart-temps). Pour les personnes seules, plus la reprise d'emploi est à temps long, moins le RSA expérimental est favorable par rapport à l'intéressement.

¹⁴ Les individus ayant déjà bénéficié d'un intéressement ont droit à un nouveau cycle complet d'intéressement de 12 mois après une interruption d'activité d'au moins 6 mois.

Tableau 1 : Prestations mensuelles moyennes la première année suivant la reprise d'emploi au SMIC pour les individus du groupe de contrôle et du groupe de traitement et nombre de mois d'activité nécessaires pour que le RSA expérimental soit favorable

1a Cas d'une personne seule

	Gain salarial	Intéressement + PRE	RSA (70%)	Mois
Reprise à quart-temps (9 h/semaine)	267	$(3*394+9*262)/12$ =295	$(3*394+9*313)/12$ =333	3.0
Reprise à mi-temps (18h/semaine)	533	$(3*394+1000+9*150)/12$ =294	$(3*394+9*235)/12$ =275	12.8
Reprise à plein-temps (35h/semaine)	1037	$(3*394+1000+9*150)/12$ =294	$(3*394+9*82)/12$ =160	22.1

1b Cas d'une personne vivant en couple avec deux enfants

	Gain salarial	Intéressement + PRE	RSA (70%)	Mois
Reprise à quart-temps (9 h/semaine)	267	$(3*394+9*552)/12$ =512	$(3*394+9*605)/12$ =552	3.0
Reprise à mi-temps (18h/semaine)	533	$(3*394+1000+9*225)/12$ =350	$(3*394+9*527)/12$ =494	6.7
Reprise à plein-temps (35h/semaine)	1037	$(3*394+1000+9*225)/12$ =350	$(3*394+9*374)/12$ =379	9.5

Source : Calculs de l'auteur

Le tableau 1b décrit la même situation pour une personne en couple avec deux enfants dont le conjoint est inactif et permet de juger l'effet de la familialisation des deux instruments. La prime forfaitaire d'intéressement est de 225 euros (au lieu de 150) ; du fait de sa familialisation, le RSA expérimental est plus favorable : les montants sont supérieurs dès la première année d'activité, et ceux quelque soit la durée de reprise d'emploi. Ce sont pour les reprises à temps partiel long (autour d'un mi-temps), que le RSA expérimental est le plus favorable. La différence est de 144 euros mensuels pour un mi-temps (227 si la personne n'est pas éligible à la PRE). Elle n'est que de 44 euros pour une reprise à quart-temps et de 29 euros pour une reprise à plein temps.

Le caractère transitoire de l'expérimentation

La différence la plus importante entre le RSA et l'intéressement tel qu'il était pratiqué jusqu'en juin 2009 est l'aspect pérenne du RSA. Il est donc important de se demander si les travailleurs répondent à des incitations financières pérennes plutôt que transitoires. Ceci est particulièrement difficile à évaluer, notamment dans le cadre d'une expérimentation, qui par construction est à durée limitée. Si une durée longue est préférable du point de vue de l'évaluation, elle pose le problème de l'inégalité de traitement. En France, l'expérimentation n'est possible que pour une durée de 5 ans. Cette durée est relativement longue : elle excède probablement ce que les travailleurs anticipent en termes de stabilité des politiques publiques. Par exemple, les mesures d'intéressement ont fait l'objet de réformes importantes en 1999 et 2006 avant d'être supprimées en 2009 ; la PPE n'a pas gardé les mêmes paramètres plus de deux années de suite depuis sa création en 2001. La difficulté liée à l'incertitude sur la durée d'une politique n'est donc pas propre à l'expérimentation. Elle peut toutefois peser plus lourdement lors d'une expérimentation.

La durée initiale des expérimentations prévues par la loi de finances 2007 et la loi TEPA était de 3 ans à compter de la publication du décret d'application autorisant la participation des collectivités territoriales volontaires. Ce décret a été publié en septembre 2007¹⁵ ; la fin légale de l'expérimentation était donc initialement prévue pour septembre 2010. Les expérimentations du RSA ont débuté entre novembre 2007 (Charente, Oise, Val d'Oise) et avril 2008 (Alpes Maritime)¹⁶. La fin de l'expérimentation a été entérinée en décembre 2008 par la loi généralisant le RSA au 1^{er} Juin 2009. L'expérimentation a finalement duré 17 mois en moyenne dont seulement 11 mois sans que les participants en connaissent officiellement le terme.

En théorie, le caractère transitoire d'un plus fort gain financier à la reprise d'emploi a un impact ambigu sur l'offre de travail : d'un part, s'il existe un coût fixe à la reprise d'emploi, l'effet sur l'offre de travail sera nettement plus faible ; mais d'autre part, s'il est plus rémunérateur de travailler aujourd'hui que demain, il peut y avoir un effet d'arbitrage inter-temporel qui augmente l'offre de travail plus nettement que si le programme était pérenne. De plus, la durée limitée d'une expérimentation empêche les effets d'apprentissage, notamment en termes d'information sur les gains réels à reprendre un emploi, mais également sur la réalité des conditions de travail une fois en emploi. La désutilité ou l'utilité réelle au travail peut être différente que celle anticipée (coût de transport, possibilités de conciliation, stress et impact sur la santé mais aussi sentiment de participation, relations sociales...). Il n'est pas rare, dans les expériences menées en Amérique du Nord, que des effets initiaux importants soient devenus non-significatifs au cours de l'expérimentation. Dans ces expérimentations, l'impact d'incitations financières à la reprise d'emploi plus importante a eu tendance à augmenter durant les trois premiers trimestres peut-être à cause d'une meilleure information sur le dispositif et au délai lié à la recherche d'emploi (puisque l'on mesure l'emploi et non l'offre d'emploi). A l'issue des trois premiers trimestres, l'impact a eu tendance à se réduire, peut-être parce que les emplois occupés n'étaient finalement pas assez attrayants, ou parce que les travailleurs n'ont pas pu garder leur emploi (Allègre, 2007).

¹⁵ Le décret n°2007-1392 du 28 septembre 2007, complété par les décrets n°2007-1552 du 31 octobre 2007 et n°2007-1879 du 26 décembre 2007, a autorisé 34 départements à participer à la mise en œuvre du revenu de solidarité active.

¹⁶ Le département de l'Eure a commencé son expérimentation en Juin 2007 mais cette expérimentation ne relevait pas du même décret d'application (décret n°2007-691 du 4 mai 2007)

Si la généralisation du RSA a mis fin à l'expérimentation telle qu'elle était en place, elle n'empêchait pas de continuer à expérimenter l'impact des incitations financières avec les instruments déjà en place (zones tests et témoins, instruments de suivi...). Par exemple, un supplément au RSA aurait pu être mis en place dans les zones tests. On aurait également pu mettre en place un socle RSA plus élevé dans les zones tests associé à un taux de retrait plus élevé (de telle sorte qu'il n'y ait pas de perdants en zones tests, mais que les gains de retour à l'emploi soient plus faibles en zones tests qu'en zones témoins dans la seconde période de l'expérimentation) : la comparaison entre les deux périodes d'expérimentation aurait ainsi permis un bon contrôle du biais de sélection et des effets de mobilisation.

La diversité des dispositifs expérimentés

Dans la plupart des départements, l'incitation financière n'est pas la seule composante du dispositif évalué. Cela peut poser des problèmes d'interprétation puisqu'au final, on ne peut distinguer l'effet de l'incitation financière de l'effet de telle autre composante. Les évaluateurs calculent des impacts agrégés au niveau national alors que les départements ont mis en place des expérimentations différentes. Ce choix est justifié par le caractère marginal des différences entre départements. Les traitements expérimentés se distinguent par (1) l'éligibilité au dispositif (2) les incitations financières (barème de l'allocation, existence d'une clause de sauvegarde) ; (3) les modalités d'accompagnement (coup de pouce, existence d'un contrat RSA, de référents...). Les évaluations se basent principalement sur le calcul d'un impact du traitement sur les taux d'entrée en emploi des allocataires de minima sociaux (proportion d'allocataires sans emploi une période donnée et en emploi la période suivante). Il s'agit donc de savoir si les différences entre les modalités d'expérimentation peuvent avoir un effet important sur les taux d'entrée en emploi des bénéficiaires du RMI et de l'API, auquel cas les résultats agrégés seront difficiles à interpréter, ou si ces différences ont un effet négligeable sur cette variable. Le rapport final nous informe sur les différentes modalités d'expérimentation.

L'éligibilité au dispositif est différente selon les départements. Sur 34 départements, 17 reprennent le stock d'allocataires du RMI déjà en emploi : ils peuvent ainsi bénéficier du RSA même si leur reprise d'emploi est antérieure au démarrage de l'expérimentation. Dans la plupart de ces départements, l'éligibilité au RSA des personnes déjà en emploi est conditionnée à une augmentation du nombre d'heures travaillées. La variable utilisée par les évaluateurs pour évaluer l'impact du traitement concerne le taux d'entrée en emploi des bénéficiaires du RMI sans emploi à une période donnée : le comportement des allocataires en emploi durant cette période ne rentre donc pas en compte. Il pourrait pourtant y avoir un biais dans la mesure des taux d'entrée dans l'emploi dans les départements ayant décidé de ne pas reprendre le stock : en effet les bénéficiaires du RMI déjà en emploi pourraient cesser de travailler pour pouvoir être éligible au RSA dans une période ultérieure. Les taux d'entrée dans l'emploi pourraient alors être plus élevés dans ces départements. Il est possible de contrôler pour ce type de biais dans les départements concernés. Concernant, les personnes reprenant un emploi, quelques départements ajoutent une condition d'heures minimum travaillées (9 et 10h par semaine dans 3 départements ; 78h par mois en Seine-Saint-Denis).

Les incitations financières des dispositifs évalués varient de façon marginale. Le barème de la prestation diffère peu : le taux de cumul varie de 60 à 70%, ce qui correspond à des différences

de quelques dizaines d'euros par mois selon les ressources et la configuration familiale. L'effet sur l'offre de travail est probablement marginal, surtout si l'on tient compte du fait que les personnes concernées ne connaissent en général pas précisément les gains qu'ils ont à reprendre un emploi. Il est également intéressant de noter que 27 départements ont mis en place une clause de sauvegarde prévoyant qu'au cas où le RSA est moins avantageux financièrement que le droit commun (intéressement et prime de retour à l'emploi), les bénéficiaires du RSA pourraient soit recevoir un montant correspondant à la différence en fin d'expérimentation (« chèque de sortie ») soit recevoir le montant de l'intéressement dès la fin de la période de cumul intégral (« sauvegarde anticipée »). Les différences entre intéressement et RSA étant relativement faibles la première année, cette clause de sauvegarde ne devrait pas avoir un effet important. Elle pourrait même avoir un effet paradoxal sur l'offre de travail dans la zone expérimentale : alors qu'elle est destinée à améliorer les gains à la reprise de travail dans la zone test (en faisant en sorte que les personnes concernées ne soient jamais perdantes par rapport au droit commun), l'existence d'une telle clause pourrait brouiller le message d'un dispositif améliorant les gains financiers à la reprise d'emploi.

Les modalités d'accompagnement, quoique différentes, ont probablement un impact limité. En effet, la plupart des mesures spécifiques d'accompagnement, sont des mesures d'accompagnement dans l'emploi, et non des mesures d'accompagnement vers l'emploi. Etant donné l'impact mesuré par les évaluateurs (le taux d'entrée dans l'emploi), l'effet devrait être faible. En pratique, Fabre et Sautory (2009) montrent d'après enquête, que l'accompagnement est peu différent entre les zones tests et témoins. Ils trouvent que la proportion d'allocataires du RMI ayant signé un contrat d'insertion (70%) n'est pas significativement différent selon le type de zone. De même l'accompagnement dans l'emploi n'est pas différent au moment de l'enquête dans les zones tests que dans les zones témoins : 43% des enquêtés déclarent avoir été en contact avec un référent, quel que soit le type de zone. L'aide personnalisée à la reprise d'activité (APRA) est à la fois une mesure d'accompagnement et d'incitation financière. Elle est incluse par 28 départements dans le dispositif expérimental. C'est une aide financière ponctuelle plafonnée à 1000 euros sur la durée de l'expérimentation destinée à prendre en charge les dépenses liées à la reprise d'emploi (mobilité, garde d'enfant ou équipement professionnel). Cette aide peut difficilement être anticipée par les personnes concernées. Son impact devrait ainsi être plus important sur le maintien dans l'emploi que directement sur la rentrée dans l'emploi.

La diversité des dispositifs expérimentés peut être justifiée, aux yeux des conseils généraux, par l'intérêt d'une analyse comparative¹⁷. Or, le dispositif expérimental ne permet pas réellement les analyses comparatives. En effet, les zones témoins ne constituent un groupe de contrôle satisfaisant qu'en les agrégeant (Goujard et Lhorty, 2008). Par conséquent, l'analyse comparative est difficile, au moins d'un point de vue statistique. Au contraire, la définition nationale du dispositif expérimental aurait facilité l'interprétation des résultats.

¹⁷ « Nous sommes très intéressés par l'analyse comparative, qui permettra de mesurer les effets des choix des départements », Françoise Drouin – responsable du service Insertion et logement social de la direction de la solidarité départementale du conseil général de la Marne (Avenel, 2008)
L'expérimentation du RSA met l'accent sur l'objectif d'incitation à la reprise d'emploi.

La question des effets de mobilisation

On parle d'effets de mobilisation (ou effets Hawthorne) lorsque les acteurs d'une expérimentation se comportent différemment parce qu'ils se savent l'objet d'une expérience. Ceci introduit un biais dans les résultats de l'expérimentation. Les effets de mobilisation peuvent concerner les membres des groupes expérimentaux ou les acteurs sociaux. Les expérimentations concernant les incitations financières sont confrontées à un dilemme (Card et Robbins, 1996) : d'une part, il est important que les individus connaissent précisément les bénéfices potentiels d'un retour à l'emploi mais il faut d'autre part minimiser les effets liés à un traitement spécial des participants. Une solution est d'informer de manière équivalente les personnes composant les groupes tests et témoins.

A l'exception de l'Eure, la communication sur le dispositif expérimental a été ciblée sur les bénéficiaires potentiels du RSA dans les territoires expérimentaux. Les conseils généraux ont redouté les critiques concernant les inégalités de traitement induits par les expérimentations (Comité d'Evaluation des expérimentations, 2009). Ils ont donc privilégié l'information ciblée des allocataires potentiellement concernés par mailing ou réunion collective plutôt qu'une information générale à l'ensemble de la population du département.

Dans un rapport sur l'expérimentation, le directeur général adjoint du conseil général du Val d'Oise souligne ces effets mobilisateurs : « L'expérimentation a agi, sur le site, mais également bien au-delà, comme un booster, comme un stimulant, de notre politique de l'insertion. Sur le site d'expérimentation, nous avons été bien plus loin que les objectifs que nous nous étions donné : effort de contractualisation, accompagnement dans l'emploi, travail au côté des employeurs, travail sur le croisement entre formation et insertion, etc. » (ANSA, 2009). Selon le rapport final du comité d'évaluation, l'expérimentation a également eu pour effet une plus forte mobilisation des acteurs sociaux : « la mobilisation et la coopération de ces acteurs dans l'expérimentation sont plus ou moins inédites et plus ou moins renforcées ». Le rapport final note également que « quelques départements ont engagé des actions spécifiques de mobilisation des entreprises ciblées sur certains secteurs d'activité ou généralisées à l'ensemble des employeurs du bassin d'emploi (mailing, petits déjeuners avec les chefs d'entreprise, groupes de travail, démarchages dans les entreprises, forum emplois...). Le souhait de développer les liens avec les entreprises découle généralement de constats antérieurs à l'expérimentation RSA, sur l'inadéquation entre les offres d'emploi et les qualifications des personnes par exemple ».

Il semble donc que les acteurs ayant mis en œuvre l'expérimentation aient été peu sensibles à la question des effets d'une mobilisation asymétrique sur les territoires expérimentaux. Il est difficile d'évaluer l'impact potentiel sur les reprises d'emploi que ces effets peuvent avoir mais il est probable que cet impact soit décroissant dans le temps. Les effets de mobilisation pourraient ainsi également expliquer l'impact décroissant des dispositifs d'incitations financières dans les expérimentations nord-américaines. Il est dommage de ce point de vue que les expérimentations aient été interrompues prématurément.

Il serait intéressant de comparer la différence de taux d'entrée en emploi avant et après la généralisation du RSA en juin 2009 (différence-en-différence) : si le taux d'entrée en emploi reste supérieur en zone tests qu'en zone témoins après juin 2009, on pourra conclure que la différence n'est pas due au traitement mais soit à des effets de mobilisation, soit à des différences

de caractéristiques entre zones test et zones témoins. Dans une expérience randomisée, la différence-en-différence avant/après démarrage de l'expérimentation permet de contrôler pour la non-similarité des zones tests et témoins. Il ne permet néanmoins pas de contrôler des effets de mobilisation. De plus, dans le contexte de l'expérimentation du RSA, le calcul de la différence-en-différence n'est pas suffisant puisque les zones témoins ont été sélectionnées afin justement de minimiser la différence de taux d'entrée dans l'emploi avant démarrage de l'expérimentation. Le calcul de la différence après la fin de l'expérimentation permet de vérifier que la faible différence avant démarrage était bien due à une réelle similarité des zones. Il est donc important de continuer à observer les zones expérimentales après la fin de l'expérimentation. Le rapport final du comité d'évaluation ayant été publié en mai 2009, il n'inclut pas ce contrôle important. Ceci illustre une contradiction entre l'objectif institutionnel de l'expérimentation et son objectif scientifique. Selon la loi, la différence de traitement induite par l'expérimentation ne peut se justifier que par l'objectif de généralisation : les mesures expérimentées ont vocation à être étendues ou abandonnées à l'issue de l'expérimentation. La loi prévoit ainsi que les départements et le comité d'évaluation présentent un rapport d'évaluation au Gouvernement « avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation »¹⁸. Le Gouvernement doit également présenter un rapport au Parlement avant l'expiration de cette même durée. Or, l'objectif scientifique visant à vérifier l'hypothèse d'un impact causal des incitations financières sur le retour à l'emploi demande un temps plus long : il demande notamment d'observer les comportements après la phase expérimentale.

Le contexte économique

Le contexte économique n'a pas été favorable à l'expérimentation d'incitations financières à la reprise d'emploi. L'expérimentation permet en théorie de contrôler les éléments de contexte : si les groupes de traitement et de contrôle sont similaires, ils sont affectés de la même manière par les évolutions du contexte économique. La méthode de différence-en-différence permet alors de supprimer l'effet propre du contexte économique. Mais le contexte économique peut également avoir un effet sur l'impact des incitations financières sur l'emploi. On peut facilement concevoir que l'importance des incitations financières soit moins élevée en période de chômage de masse que lorsque l'économie est proche du plein-emploi. En effet, pour que les incitations financières aient un effet sur l'emploi, il faut que les personnes augmentant leur offre de travail puissent réellement en trouver un. Ceci illustre le fait que les comportements économiques dépendent fortement de leur contexte, ce qui ajoute une limite supplémentaire au raisonnement expérimental : la causalité qu'une expérimentation sociale entend démontrer n'est en fait exacte qu'à un moment et à un endroit donné¹⁹.

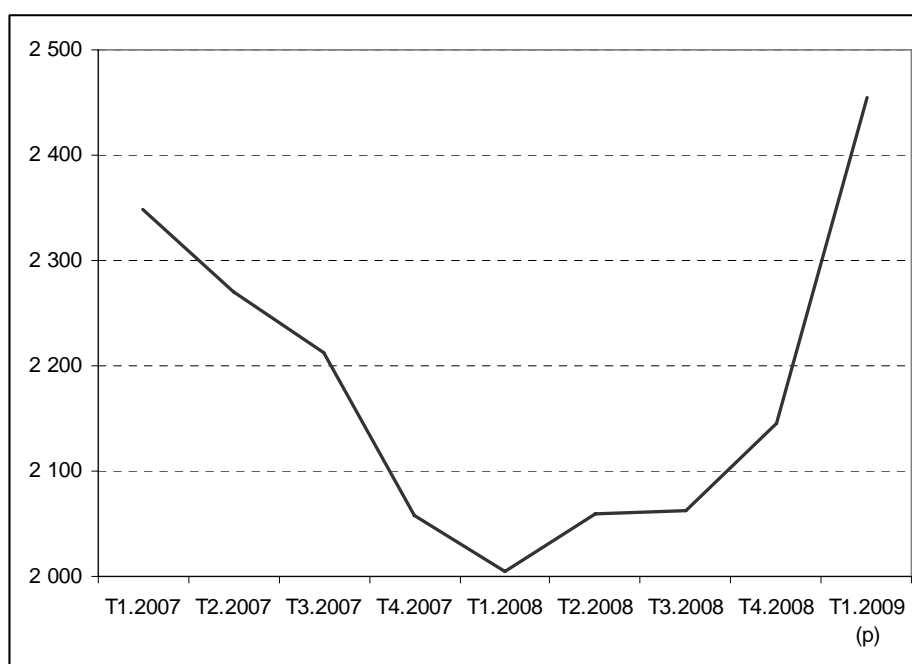
Le graphique 4 présente le nombre de chômeurs au sens du BIT du 1^{er} trimestre 2007 au 1^{er} trimestre 2009 (prévision INSEE). Alors que le début des expérimentations (4^{ème} trimestre 2007 et 1^{er} trimestre 2008), ce déroule dans un contexte favorable du point de vue de l'emploi, la majeure partie des expérimentations (du 1^{er} trimestre 2008 au 1^{er} trimestre 2009) se déroule dans un contexte d'augmentation rapide du chômage. Notons également que la crise économique a des

¹⁸ Loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006

¹⁹ Ceci est vrai de toute recherche empirique en sciences sociales. Il convient de recontextualiser ces enseignements empiriques pour ne pas tomber dans « l'illusion expérimentale » (Passeron, 1991). Les causalités ne peuvent être déduites qu'après multiplication des observations.

effets très différenciés sur les secteurs puisqu'au début de la crise, le secteur industriel ainsi que le bâtiment ont été beaucoup plus nettement affectés par les pertes d'emploi que les services ou l'agriculture (Département analyse et prévision, 2009). Cet impact asymétrique de la crise augmente l'importance d'un bon contrôle. Il est notamment important que la structure de l'emploi sectoriel soit similaire dans les zones tests et témoins. Dans le cas contraire, il est possible que les dynamiques de l'emploi dans les zones tests et témoins divergent pendant la crise alors qu'elles avaient connu des évolutions parallèles avant la crise.

Graphique 4 : Nombre de chômeurs au sens du BIT (en milliers)



Source : INSEE

IV. Résultats de l'expérimentation

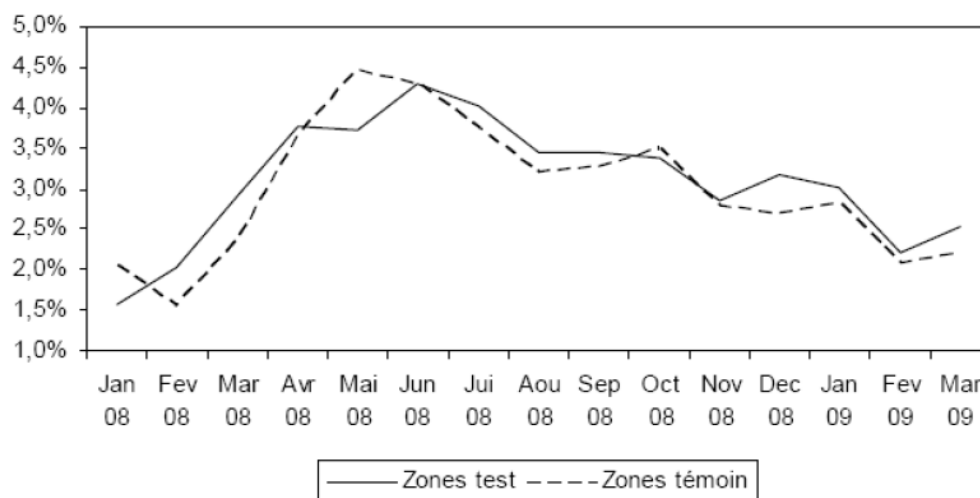
Le rapport final du comité d'évaluation a été publié en mai 2009 (Comité d'Evaluation des expérimentations, 2009). Outre l'analyse des effets sur l'emploi basée sur les données administratives, plusieurs études complémentaires ont été menées : la DRESS a réalisé une enquête quantitative auprès de bénéficiaires du RMI et de l'API résidant dans les zones tests et témoins (Fabre et Sautory, 2009) ; le CREDOC a mené une enquête qualitative à base d'entretiens individuels et collectifs auprès des personnes visées par le dispositif (Alberola et alii, 2009). Nous commentons principalement les effets sur l'emploi.

Impact sur le taux d'entrée en emploi

Le résultat principalement commenté dans le rapport final du comité d'évaluation est l'impact des dispositifs expérimentés sur le taux d'entrée en emploi des allocataires de minima sociaux (graphique 5). En moyenne, le taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentales est supérieur à celui prévalant dans les zones témoins mais l'écart varie entre départements et selon les périodes. L'écart mensuel moyen entre zones expérimentales et zones témoins, égal à 0,28 point de pourcentage, n'est pas significatif au seuil de 5%. Le taux mensuel moyen d'entrée dans l'emploi en zones témoins étant de 3,1%, l'impact de 0,28 point correspond à un surcroît de 9% avec un intervalle de confiance allant de -6% à 25% (Comité d'Evaluation des expérimentations, 2009). Ce taux de retour en emploi supérieur en zone expérimentale a un effet sur l'emploi : pour 100 bénéficiaires du RMI sans emploi en décembre 2007, on en compte 93,9 en zones expérimentales en décembre 2008 et 97,7 en zones témoins, soit un écart de 3,8 points.

Ces résultats sont calculés par une méthode d'équipondération des départements. Les évaluateurs justifient ce choix par le poids très important de certains départements dans l'expérimentation (notamment les Bouches-du-Rhône et dans une moindre mesure l'Hérault) ainsi que par la diversité des dispositifs expérimentés. Notons également que plus la taille de zone expérimentale est importante, plus il est difficile de trouver une zone de contrôle satisfaisante. De ce point de vue, le critère mis en avant par les conseils généraux concernant la taille suffisante de la zone expérimentale est ambigu du point de vue de l'évaluation : elle améliore la significativité statistique mais détériore la qualité du contrôle (Goujard, 2009). Etant donné que les résultats finaux sont équipondérés - les quelques 50 000 allocataires des Bouches-du-Rhône ont un poids équivalent aux 300 allocataires d'Ile et Vilaine - il aurait probablement été préférable que les zones expérimentales choisies soient de plus faible taille. L'équipondération des départements pose aussi le problème d'interprétation et de généralisation des résultats. La méthode donne une importance trop importante aux petits départements ruraux et en général aux zones où le nombre d'allocataires du RMI est faible. Deux zones de même population auront le même poids que la proportion d'allocataire du RMI y soit d'1% ou de 10% : l'équipondération revient à donner un poids dix fois plus élevé aux premiers. Si l'impact des dispositifs expérimentés sur le taux d'entrée en emploi dépend de la taille de la zone ou de la proportion d'allocataire du RMI, la moyenne équipondérée sera biaisée.

Graphique 5 : Taux d'entrée en emploi de janvier 2008 à mars 2009



Source : CNAF, Comité d'évaluation des expérimentations

Des calculs pondérés par les effectifs expérimentaux ont également été effectués et confirment la sensibilité des résultats à l'inclusion ou non des Bouches-du-Rhône (Gurgand et Montialoux, 2009). En utilisant une pondération proportionnelle aux effectifs expérimentaux, l'écart de taux de retour en emploi entre zone tests et zone témoins n'est plus que de 0,03 points de pourcentage, soit un surcroît de taux de retour en emploi de seulement 1,1%. Avec un écart-type égal à 10,1%, ce surcroît est hautement non significatif). Si l'on exclut les Bouches-du-Rhône du calcul pondéré, l'écart de taux de retour en emploi est de 0,34 points, soit un surcroît toujours non-significatif mais qui s'élève alors à 14% (avec un écart-type égal à 10,3%). La sensibilité du résultat n'est pas seulement liée au poids des Bouches-du-Rhône mais également à l'hétérogénéité des résultats dans les différents départements (si le résultat des Bouches-du-Rhône était proche du résultat moyen des autres départements, l'effet de son inclusion ou non ne serait pas aussi important). La publication des résultats détaillés par département et par couple zone test/zone témoin permettrait de se faire une meilleure idée de cette hétérogénéité et de juger de la pertinence du choix d'agréger les résultats ainsi que de celui de la méthode de pondération.

Gurgand et Montialoux (2009) évaluent la comparabilité des zones tests et témoins en calculant une différence de taux d'entrée à l'emploi avant le démarrage du RSA. Les auteurs utilisent les données de déclarations trimestrielles de ressources datant de janvier 2008 à mars 2008 pour les départements démarrant l'expérimentation après ces dates. Ces données n'étaient donc pas disponibles lors de la sélection des zones témoins. Sur les 22 départements observés, l'écart est de 0,31 points de pourcentage avant démarrage du RSA. Cet écart est équivalent à celui observé après démarrage des expérimentations sur l'ensemble des départements (0,28 points). Néanmoins, l'écart de 0,31 est presque entièrement dû au seul département de Charente-Maritime : en excluant ce département, l'écart n'est plus que de 0,06 points et la différence-en-différence sur les 21 départements est égal à 0,24 points²⁰. En excluant le département de

²⁰ Avec un écart-type de 0.26 points, l'écart est non-significatif.

Charente-Maritime et en raisonnant en différence-en-différence avant/après démarrage de l'expérimentation, le surcroît de taux d'entrée en emploi dans les zones tests est de 7,6%.

L'enquête quantitative de la DREES

Afin de compléter les résultats issus de données administratives, la DREES a mené une enquête quantitative entre mai et juin 2008 auprès des personnes résidant dans les zones tests et témoins qui étaient bénéficiaires du RMI ou de l'API au 31 octobre 2007 (Fabre et Sautory, 2009). Les auteurs concluent également à un impact limité en termes d'accès ou de maintien à l'emploi. Parmi les personnes sans emploi le mois précédent le démarrage des expérimentations, 14,3% étaient en emploi dans les zones tests en mai 2008 contre 14,0% dans les zones témoins, soit un écart non significatif de 0,3 points (tableau 2). L'écart concernant les personnes ayant commencé un emploi au cours des expérimentations est de 1,5 point (également non significatif au seuil de 90%). Un plus grand nombre de personnes a commencé un emploi au cours de l'expérimentation sans se maintenir en emploi jusqu'en mai 2008 en zone tests qu'en zone témoins (4,8% contre 3,6%, soit un écart d'1,2 points). En théorie l'effet du dispositif sur le maintien en emploi des personnes retrouvant un emploi en cours d'expérimentation est ambigu : d'une part le gain financier devrait inciter des personnes à accepter des emplois précaires mais d'autre part, pour les personnes qui auraient de toute façon accepté un emploi l'incitation financière devrait avoir un impact positif sur le maintien en emploi (comme le montre l'écart d'1,3 points entre zones tests et témoins dans la proportion des personnes en emploi avant expérimentations ayant conservé un emploi en mai 2008). Les résultats suggèrent donc que l'effet négatif dû à la précarité des emplois acceptés est plus élevé que l'effet positif.

Tableau 2 : Impact de l'expérimentation sur l'accès à l'emploi

	Ensemble	Zones tests	Zones témoins	Ecart* (en points)
Sans emploi avant expérimentations				
- a commencé un emploi	18,4%	19,1%	17,6%	1,5
- est en emploi en mai 2008	14,1%	14,3%	14,0%	0,3
En emploi avant expérimentations				
- a conservé son emploi en mai 2008	71,2%	71,7%	70,4%	1,3

**non significatifs au seuil de 90%*

*** dans les zones reprenant le stock de personnes en emploi*

Source : Enquête sur l'expérimentation du RSA, DREES ; Fabre et Sautory (2009)

L'enquête quantitative montre également que les emplois occupés par les individus en zones tests sont de plus faible durée et à moindre rémunération mensuelle qu'en zones témoins. Il y a significativement plus de personnes en emploi de moins de 9h en zones tests (10,6%) qu'en zones témoins (5,8%) et significativement moins de personnes percevant 1000 euros ou plus de salaires mensuels (31,4% contre 39,7%). A part l'effet sur la durée de travail, il y a peu de différences entre les emplois recherchés ou occupés des deux zones (Fabre et Sautory, 2009) : les jugements

sur la stabilité de l'emploi, les horaires, les salaires et l'adéquation du travail aux qualifications sont semblables entre zones tests et zones témoins. Néanmoins et de façon inattendue, les conditions de travail sont jugées plus satisfaisantes en zones tests qu'en zones témoins : 83% des personnes ayant commencé leur emploi après le démarrage des expérimentations sont satisfaites de leurs conditions de travail en zones tests contre 73% en zones témoins. On s'attend au contraire à ce que les emplois aient de moins bonnes conditions de travail dans les zones où le gain financier est plus important (puisque certaines personnes acceptent des emplois qu'ils refusaient ou ne cherchaient pas auparavant). Comment expliquer ce paradoxe ? Remarquons d'abord que le taux d'emploi n'est pas beaucoup plus élevé en zones tests : on s'attendrait donc à un très faible effet négatif sur les conditions de travail. Ensuite, le jugement sur les conditions de travail peut-être affecté par la perspective du gain financier. Enfin, le retour à l'emploi en zones tests se fait en moyenne sur de plus faibles durées, ce qui peut rendre plus acceptables des conditions de travail similaires par ailleurs. Quoiqu'il en soit, on n'observe pas de conditions de travail dégradées en zones tests.

V. Leçons : l'expérimentation entre objectifs scientifiques et politiques

Les expérimentations ont finalement apporté relativement peu d'enseignements sur l'efficacité des mécanismes d'incitation à l'emploi. Les évaluations d'impact sur l'emploi des dispositifs testés sont non significatives. On pourrait conclure que les effets estimés sont faibles mais la puissance statistique de l'expérimentation était elle-même très faible et les dispositifs évalués étaient peu différents en termes de gain à la reprise d'emploi que le droit commun, du moins à court terme. La différence essentielle entre le dispositif évalué (le RSA) et le droit commun (l'intéressement) est l'aspect pérenne du RSA. Mais l'expérimentation n'a finalement duré que 17 mois en moyenne dont seulement 11 mois en moyenne sans que les participants en connaissent le terme. Comme les gains financiers à la reprise ne sont réellement différents dans le dispositif évalué qu'après 12 mois, il apparaît que le protocole mis en place ne permet pas de répondre à la question de l'impact d'incitations pérennes à l'emploi. Gomel et Serverin (2009) concluent que « l'expérimentation ne porte pas sur « l'augmentation des ressources » (...) mais sur l'efficacité incitative de la promesse d'un accroissement de ressources sur la reprise d'un travail ». L'impact mesuré serait celui d'un discours sur les incitations plutôt que l'impact des incitations elles-mêmes. De plus, les différences de taux d'entrée en emploi entre zones tests et zones témoins pourraient être dues à d'autres facteurs, notamment des différences de dynamiques d'emploi entre zones tests et zones témoins dues à une sélection non-aléatoire des zones expérimentales. Il est difficile d'évaluer l'ampleur de ces biais mais, étant donné la faiblesse de l'impact du traitement sur le taux d'entrée en emploi (le taux moyen mensuel d'entrée dans l'emploi est supérieur de 0,28 point en zones tests), il n'est pas improbable que celui-ci soit entièrement dû à des facteurs autre que l'incitation financière. Par conséquent, on ne peut réellement conclure dans un sens ou dans l'autre sur l'existence et l'ampleur d'un impact de gains monétaires pérennes sur la reprise d'emploi des allocataires de minima sociaux.

De plus, le protocole mis en place ne permettait pas de répondre à de nombreuses autres questions soulevées par la mise en place d'un complément de revenu familialisé pour travailleurs

pauvres. En effet, le dispositif expérimenté diffère du dispositif généralisé. Notamment, les travailleurs pauvres non bénéficiaires de minima sociaux n'étaient pas éligibles au dispositif expérimental alors que la principale spécificité du RSA est de bénéficier à tous les travailleurs pauvres qu'ils soient passés ou non par les minima sociaux. Le protocole ne permet donc pas de répondre à la question de la désincitation éventuelle du travailleur supplémentaire chez les couples. Seul l'impact de plus fortes incitations sur l'offre de travail et l'emploi des allocataires de minima sociaux est mesuré par l'expérimentation. L'impact global sur l'emploi de la mise en place du RSA généralisé n'aurait donc pas pu être déduit des résultats de l'expérimentation, quelle que soit la significativité des résultats. Du point de vue des politiques publiques, l'impact global sur l'emploi et plus précisément sur l'emploi en équivalent temps plein (en tenant compte de l'emploi à temps partiel) est important car il détermine à la fois le coût net *ex post* (après changement de comportement et bouclage fiscal) de la réforme, et l'impact du dispositif sur la pauvreté et les inégalités. Le dispositif ne permet pas non plus de répondre à la question de la substitution entre chômeurs : le taux d'emploi supérieur des allocataires de minima sociaux est-il corrélé à un taux d'emploi inférieur de travailleurs peu qualifiés non-éligibles au dispositif expérimental ?

L'échec relatif de l'expérimentation s'explique en partie par l'hétérogénéité des objectifs poursuivis par les acteurs qui l'ont mise en place²¹. On peut distinguer trois types d'acteurs participant à l'expérimentation et son évaluation : le Haut commissariat aux solidarités actives et l'Agence Nationale des Solidarités Actives (ANSA), les conseils généraux, et les évaluateurs scientifiques²².

D'un point de vue scientifique, la méthode expérimentale permet de tester la validité d'une hypothèse. Ici, il s'agit de vérifier si un dispositif de type RSA, et plus généralement la mise en place d'incitations financières pérennes à l'emploi, ont un effet sur la reprise d'emploi des allocataires de minima sociaux. L'expérimentation est alors un succès si elle permet de répondre à cette question et s'il est possible de mesurer sans biais et le plus précisément possible l'ampleur de cet effet. Or, la mesure a été imprécise et les biais ne sont potentiellement pas négligeables étant donnée l'ampleur de l'effet mesuré. Les conseils généraux ont été peu sensibilisés aux objectifs scientifiques et notamment au fait que la mesure doit se faire sans biais. Au contraire, il semble qu'un certain nombre de conseils généraux ait utilisé le RSA expérimental comme un instrument supplémentaire dans les outils d'insertion et de lutte contre la pauvreté. Ainsi, certains conseils généraux ont choisi d'expérimenter sur l'intégralité de leur territoire, comme le permettait la loi. Le département des Bouches-du-Rhône a choisi Marseille, où résident 70% des rmistes du département, malgré les difficultés liées à la sélection d'une zone témoin à caractéristiques similaires. Enfin, certains départements évoquent l'existence d'une demande d'emploi peu qualifiée sur le territoire choisi. L'objectif de lutte contre l'exclusion et la pauvreté poursuivi par certains conseils généraux est en partie contradictoire avec l'objectif scientifique de mesure sans biais de l'impact du dispositif expérimenté²³.

²¹ Ceci n'a pas vocation à être une étude sociologique des acteurs ayant participé à l'expérimentation. Nous soulignons seulement quelques points qui ont pu faire obstacle à la validité de l'expérimentation d'un point de vue économique. Pour une analyse sociologique, voir Loncle et alii (2009).

²² Faute d'observation sur le terrain, nous excluons les « acteurs sociaux » de cette brève analyse.

²³ C'est pourquoi l'expérimentation pose des questions éthiques et est souvent rejetée par les acteurs sur le terrain, notamment lorsque les groupes sont randomisés.

La lettre de mission adressée au Haut commissaire aux solidarités actives permet d'illustrer la pluralité des objectifs politiques poursuivis par l'expérimentation : « Nous souhaitons que le revenu de solidarité active soit créé à la fin de l'année 2008 et si possible avant. Pour cela, vous piloterez d'abord un programme expérimental, soutenu financièrement par l'Etat, dans des départements volontaires. Les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre pourront être adoptées dès l'été 2007. En fonction de l'évaluation de cette expérimentation, vous élaborerez le projet de loi nécessaire à la mise en place généralisée de cette politique de solidarité active contre la pauvreté. »²⁴ L'objectif de généralisation est également présent dans le rapport de l'ANSA sur l'expérimentation : « Convaincu que c'est pourtant le meilleur moyen de lancer une réforme sociale, afin de mobiliser en amont les acteurs, de partager les constats et les objectifs à atteindre, de mesurer et de corriger les éventuels dysfonctionnements du projet et de laisser toute sa place à la nécessaire créativité locale, Martin Hirsch initie une démarche expérimentale pour tester le RSA et le CUI » (ANSA, 2009). Il ne s'agit pas seulement d'évaluer les effets du dispositif expérimental mais bien de faciliter sa généralisation par la mobilisation des acteurs concernés. Or, comme nous l'avons vu, la généralisation du RSA a mis fin de manière prématurée à l'expérimentation, ce qui a constitué une limite importante de l'évaluation. Il y a ainsi une tension entre l'objectif de généralisation rapide du dispositif, et le temps long nécessaire à la validité scientifique de l'expérimentation.

L'expérimentation du RSA constitue une expérimentation sur l'expérimentation sociale. Comme l'illustre ce présent document, elle a apporté de nombreuses leçons méthodologiques sur l'expérimentation sociale. Potentiellement, l'expérimentation peut à la fois nourrir le débat scientifique et faire avancer les méthodes d'évaluation des politiques publiques. Objectifs scientifiques et politiques ne sont pas par essence contradictoires. L'expérimentation sociale requiert néanmoins des dispositifs scientifiques rigoureux.

Il paraît nécessaire de mettre en place les institutions adéquates permettant l'évaluation indépendante des politiques publiques. L'échec relatif, d'un point de vue scientifique, de l'expérimentation du RSA est dû en partie à sa mise en œuvre par des institutions politiques (Haut Commissariat aux solidarités actives et conseils généraux) ayant leurs propres objectifs. Il serait préférable que les instances dirigeant les expérimentations soient autonomes du politique et placées sous le contrôle du Parlement qui, selon la Constitution, vote les lois permettant de déroger à la règle commune, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques²⁵. Cette configuration permettrait de séparer ce qui relève de la démonstration grandeur nature (ayant pour objet de faciliter la généralisation d'une politique) et ce qui relève de l'évaluation scientifique. Un rapport du Sénat impute l'échec de l'évaluation de politiques publiques en France à « des modalités inadaptées de son institutionnalisation » (Bourdin et alii, 2004). Il préconise, dans le cadre d'un système d'évaluation en « toile d'araignée », la création de Commissions de l'Evaluation chargées de piloter les évaluations (mais dont la mise en œuvre incomberait à des instances indépendantes d'évaluation) ainsi que d'une Haute Autorité de l'Evaluation dont le rôle serait de promouvoir les bonnes pratiques et l'efficacité de l'évaluation. La proposition de création d'une institution indépendante visant à évaluer les politiques publiques, notamment grâce à l'utilisation d'expérimentations sociales, semble pertinente et

²⁴ Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Martin Hirsch, Haut commissaire auprès du Premier ministre, aux Solidarités actives contre la pauvreté, 9 Juillet 2007

²⁵ « Art. 24. - Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

permettrait de mieux concilier les objectifs scientifiques et les contraintes politiques de l'expérimentation sociale.

Bibliographie

ALBEROLA E., M ANGOTTI et M. BREZAULT, 2009 : *Enquête qualitative auprès de bénéficiaires visés par le RSA*, CREDOC

ALLEGRE G., 2008 : « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines », *Document de travail OFCE*, n°2008-22 - A citer -

ALLEGRE G. et H. PERIVIER, 2003 : « Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale ? », *Lettre de l'OFCE*, n°262

ALLEGRE G. et H. PERIVIER, 2005 : « Prime pour l'emploi et minima sociaux : la lisibilité au détriment de l'équité ? », *Lettre de l'OFCE*, n°267

ANSA, 2008 : *Généraliser le Revenu de Solidarité Active et le Contrat Unique d'Insertion. Bonnes pratiques et recommandations*,

BLUNDELL R. et I. WALKER, 2001 : « Working Families' Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues and Prospects for Further Research », *Inland Revenue Research Report*, n°1

BOURDIN J., P. ANDRE et J-P PLANCADE, 2004 : *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Rapport du Sénat, n° 392

BOURGUIGNON F. et A. CHIAPPORI, 1998 : « Fiscalité et redistribution », *Revue française d'économie*, vol 12.

CAHUC P., 2002 : « A quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue française d'économie*, Volume 16, N° 3

CLEMENT P., 2002 : « Rapport sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République », Commission des lois constitutionnelles, *Rapport de l'Assemblée Nationale*, n°376

COMITE D'EVALUATION DES EXPERIMENTATIONS, 2008 : *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA*, Septembre

COMITE D'EVALUATION DES EXPERIMENTATIONS, 2009 : *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA*, Mai

CSERC, 1997 : « Minima Sociaux, entre protection et insertion », *La documentation française*, Paris.

DAUBRESSE M.-P., 2008 : *Rapport sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion*, Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Rapport de l'Assemblée Nationale, n°1113

DEPARTEMENT ANALYSE ET PREVISION, 2009 : « France : la mer se retire. Perspectives 2009-2010 pour l'économie Française, OFCE, *Revue de l'OFCE*, n° 109

FABRE et SAUTORY, 2009 : « Enquête sur les expérimentations du RSA : Premiers résultats », *Document de travail DREES*, Série Etudes et Recherches, n°87

GODINO R., 1999 : « Pour une réforme du RMI », *Notes de la fondation Saint-Simon*, n°104.

GOMEL B. et E. SERVERIN, 2009 : « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », Document de travail IRERP, n°119

GOIJARD A. et Y. LHORTY, 2008 : « Définition des zones témoins pour l'expérimentation du revenu de Solidarité active (rSa) », *Rapport de recherche CEE*, n°43

GOIJARD A., 2009 : *Comparaison des zones tests et témoins avant expérimentation*, Groupe de recherche SOLSTICE, Centre d'Etudes de l'Emploi dans *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA*, Comité d'évaluation des expérimentations.

GRAVEL N., C. HAGNERE, N. PICARD et A. TRANNOY, 2001 : « Une évaluation de l'impact incitatif et redistributif d'une réforme des minima sociaux », *Revue Française d'Economie*, XVI, p.125-167.

GURGAND et MONTIALOUX, 2009 : « Impact du RSA sur les taux d'entrée en emploi des bénéficiaires du RMI », *Note préparée pour le rapport du Comité national d'évaluation du RSA*

HAGNERE C. et A. TRANNOY, 2001 : « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et Statistique*, n°346-347

HIRSCH M., 2005 : *Au Possible nous sommes tenus*. Ministère des solidarités, de la santé et de la famille. Commission familles, vulnérabilité, pauvreté. La documentation Française, Paris.

HIRSCH M., 2008 : *Livre Vert vers un revenu de solidarité active*, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, La documentation française, Paris.

LAROQUE ET SALANIE, 2002 : « Temps partiel féminin et incitation financières à l'emploi », *Revue économique*, *Revue Economique*, 53(6).

LONCLE P., V. MUNIGLIA et T. RIVARD, 2009 : *La mise en œuvre de l'expérimentation du RSA*, Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP), département ShScS-LERFAS dans *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA*, Comité d'évaluation des expérimentations

MIRRLEES, 1971 : « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, vol. 38(114).

PASSERON J.-C., 1991 : *Le raisonnement sociologique. L'espace non-popperien du raisonnement naturel*, Nathan, Paris

PERIVIER H., 2006 : « Quel sort pour les allocataires de minima sociaux ? », *Lettre de l'OFCE*, n°273

PIKETTY T., 1998 : « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Economie et prévision*, no 132-133,

SAEZ E., 2001 : « Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates », *Review of Economic Studies*, 68, 205-229

SAEZ E., 2002: « Optimal Income transfer programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses, *The Quarterly Journal of Economics*, August

Annexe 1 : Motivations des conseils généraux concernant le choix des zones tests

Extraits des délibérations des conseils généraux. Nous soulignons les motivations qui pourraient biaiser les résultats des expérimentations. En gras, les motivations correspondant à un objectif de représentativité du territoire expérimenté.

Allier²⁶

Le territoire de la commission locale d'insertion de Montluçon constitué de deux unités territoriales d'action sociale (UTAS), celle de Montluçon et celle de Montluçon-Ouest-Allier, a été retenu pour expérimenter le revenu de solidarité active, en raison des principales caractéristiques suivantes :

- un territoire cohérent avec le Pays, espace de projet de développement local ;
- **un territoire à l'image du département :**
- **une dimension urbaine, une dimension rurale ;**
- une zone dynamique en termes d'emploi et des secteurs d'activité ayant des difficultés de recrutement ;
- un choix facilitant la gestion de l'expérimentation ;
- le territoire correspond au champ d'intervention des UTAS de Montluçon-Ouest-Allier et Montluçon ;
- une dimension cohérente au titre des dispositifs d'emploi et d'insertion.

La liste des communes du territoire d'expérimentation est annexée à la délibération.

Charentes²⁷

Un territoire composé de la commune d'Angoulême et de la commission locale d'insertion d'Horte et Tardoire (correspondant au périmètre du pays) est retenu pour expérimenter le RSA, en raison des caractéristiques suivantes :

- **la juxtaposition de deux zones aux profils différents en termes de géographie, d'habitat et d'emploi** : une zone urbaine pour Angoulême, périurbaine autour de La Rochefoucauld et une zone rurale dans le sud et l'est de la CLI d'Horte et Tardoire ;
- un nombre de bénéficiaires du RMI permettant d'expérimenter le dispositif sur une population de taille suffisante pour que les résultats quantitatifs tirés de l'évaluation puissent être considérés comme significatifs ;

- la présence d'un réseau dynamique d'acteurs au service des personnes en difficulté.

Ces caractéristiques sont autant de facteurs déterminants pour la bonne mise en place du RSA : proposer une incitation financière, ainsi qu'un accompagnement dans l'emploi, à des personnes en difficulté, souvent peu qualifiées, dans un contexte où il n'y aurait pas de poste à pourvoir, ou bien des postes qu'elles ne pourraient raisonnablement pas viser, serait en effet peu réaliste.

En parallèle, la présence locale d'un nombre significatif d'acteurs accompagnant déjà les personnes en difficulté, la structuration de ce réseau et la volonté commune de travailler ensemble au service de ces personnes sont également des éléments favorables.

²⁶ Délibération du 14 décembre 2007 du conseil général de l'Allier.

²⁷ Délibération du 5 octobre 2007 du conseil général des Charentes.

Côte-d'Armor²⁸

L'expérimentation envisagée porte sur l'instauration d'un revenu de solidarité active pour les membres des familles allocataires du RMI sur les territoires des CLI de Loudéac et Lamballe. Le choix de ces deux territoires prend en compte leur particularité qui intègre une offre d'emploi existante et pour autant un nombre persistant de personnes en grande précarité.

Ille-et-Vilaine²⁹

Deux quartiers de la ville de Rennes (le quartier 3 Bourg-l'Evêque, la Touche, Moulin du comte, et le quartier 9 Cleunay, Arsenal, Redon) ainsi que les territoires des commissions d'insertion de Vitré et de Janzé ont été retenus pour expérimenter le revenu de solidarité active.

Ces territoires ont l'intérêt de présenter des caractéristiques socio-économiques diversifiées mais aussi un maillage partenarial fort, conditions favorables à une expérimentation.

Val d'Oise³⁰

Ce choix a été motivé par la réunion de plusieurs critères objectifs suivants :

- **le nombre de bénéficiaires permettant de constituer un échantillon significatif de 3 500 personnes** avec un objectif de remise à l'emploi de 15 à 20% de cet échantillon,
- le potentiel d'emploi sur le bassin considéré,
- l'accessibilité en termes de moyens de transport des bassins d'emploi périphériques,
- le dynamisme et la motivation des acteurs locaux de l'insertion...

²⁸ Délibération du 12 novembre 2007 du conseil général des Côtes-d'Armor.

²⁹ Délibération du 8 novembre 2007 du conseil général d'Ille-et-Vilaine.

³⁰ Conférence de presse du Président du Conseil général du Val d'Oise, lundi 23 juillet 2007.
(<http://www.valdoise.fr/media/media434033.pdf>)

Annexe 2 : Zones tests et témoins

Nombre de foyer allocataire du RMI et proportion d'adultes vivant dans un foyer bénéficiant du RMI (1999) dans les zones tests et témoins :

DEP	ZONE		NOMBRE RMI		TAUX RMI		ARMI	ATRMI
	TEST	TEMOIN	TEST	TEMOIN	TEST	TEMOIN		
2	SAINT-QUENTIN	LAON	3 114	2 922	4.54	3.51	192	1.03
2	VERVINS	SOISSON	1 437	1 595	4.18	3.06	-158	1.12
3	CLI_DE_MONTLUCON	CLI_DE_VICHY	2 114	2 531	3.63	4.04	-417	-0.41
13	MARSEILLE	RESTE DU DPT	51 248	27 542	12.61	4.94	23 706	7.67
14	CLI_PAYS_D_AUGE_NORD	CLI_DE_BESSIN	1 196	919	3.37	2.87	277	0.5
16	ANGOULÊME	COGNAC et SOYAUX	2 126	966	9.62	6.62	1 160	3.00
16	CLI_HORTE_ET_TARDOIRE	CLI_DE_RUFFECOIS	294	628	1.77	3.77	-334	-2.00
17	PAYS_ROCHEFORTAIS	SAINTONGE-ROMANE	1 560	1 530	5.29	4.04	30	1.25
17	VALS_DE_SAINTONGE	SAINTONGE-ROMANE	1 053	1 530	4.26	4.04	-477	0.22
21	BEAUNE	GENLIS	955	818	1.73	1.42	137	0.31
22	LAMBALLE	ROSTRENEN	308	332	1.50	2.76	-24	-1.26
22	LOUDEAC	ST BRIEUC COURONNE	383	541	1.70	1.92	-158	-0.22
23	DEP_DE_LA_CREUSE	DEP_ALLIER	1 786	4 336	2.92	3.67	-2 550	-0.75
24	ZONE_TEST_RURALE	ZONE_TEMOIN_RURALE	479	194	3.55	3.43	285	0.12
24	ZONE_TEST_URBAINE	ZONE_TEMOIN_URBAINE	181	212	2.76	5.11	-31	-2.35
25	CA-PAYS_DE_MONTBELIARD	CA_GRAND_BESANCON	2 369	3 302	3.67	3.79	-933	-0.12
27	LOUVIERS	VERNON	1 691	1 831	2.80	2.27	-140	0.53
2B	DEP_DE_HTE_CORSE	HERAULT	4 301	29 219	5.69	7.48	-24 918	-1.79
30	CLI_NORD_EST	CLI_SUD_EST	1 736	3 960	4.42	4.72	-2 224	-0.30
32	UTAS_DE_CONDOM	UTAS_MIRANDE	473	303	2.36	2.20	170	0.16
34	LODEVE	PEZENAS	1 656	1 667	5.83	5.42	-11	0.41
34	PIGNAN	MAUGIO	1 590	1 367	4.14	3.83	223	0.31
35	VITRE	COURONNE_RENNES_SUD	196	215	0.70	0.85	-19	-0.15
35	JANZE	PAYS DE GUICHEN	112	185	0.72	0.75	-73	-0.03
41	CLI_BLOIS	CLI_ROMORANTIN	1 832	904	4.45	2.53	928	1.92
41	UPAS_SUD_LOIRE	UPAS_ROMORANTIN	566	904	2.36	2.53	-338	-0.17
51	CHÂLONS	VITRY	1 532	913	3.05	3.56	619	-0.51
52	ARR_DE_CHAUMONT	ARR_SAINTE_DIZIER	792	1 328	2.19	3.28	-536	-1.09
53	MAYENNE	CORREZE	1 847	2 493	1.29	2.10	-646	-0.81
54	VAL_DE_LORRAINE	SUD_OUEST	1 341	1 123	2.71	2.36	218	0.35
56	CLI_DE_VANNES	CLI_HENNEBONT	1 573	1 483	1.96	2.59	90	-0.63
59	TERRITOIRE_TEST	TERR_DOUAISIS	5 507	2 899	8.87	9.90	2 608	-1.03
60	CREIL-NOGENT-SUR-OISE	MONTATATAIRE	691	495	5.33	3.48	196	1.85
60	LIANCOURT	MERU	376	350	1.91	2.18	26	-0.27
62	ARRAGEOIS	CALAISIS	3 429	5 120	3.60	6.58	-1 691	-2.98
62	MONTREUILLOIS	CALAISIS	2 093	5 120	4.24	6.58	-3 027	-2.34
62	TERNOIS	AUDOMAROIS	1 742	2 475	4.43	4.17	-733	0.26
69	CLI_13_GIVORS	CLI_9	740	2 068	1.97	2.93	-1 328	-0.96
69	CLI_15_VILLEFRANCHE	CLI_9	544	2 068	1.58	2.93	-1 524	-1.35
69	CLI_5_TARARE	CLI_14	1 102	834	1.89	0.92	268	0.97
70	LUXEUIL_LES_BAINS	LURE	444	530	1.95	2.80	-86	-0.85
76	CA_ELBEUF	CA_ROUEN	2 008	12 121	6.85	5.82	-10 113	1.03
79	CLI_DE_BRESSUIRE	HERBIERS	255	197	1.12	0.80	58	0.32
79	CLI_DE_NIORT	PARTHENAY	1 715	549	3.35	1.72	1 166	1.63
79	CLI_DE_THOUARS	PARTHENAY	380	549	2.58	1.72	-169	0.86
86	CHAUVIGNY	MONTMORILLON	329	328	2.02	2.45	1	-0.43
86	JAUNAY-CLAN	FONTAINE LE COMTE	481	356	1.34	1.30	125	0.04
86	LOUDUN	MONTMORILLON	339	328	2.68	2.45	11	0.23
93	ZONE_TEST_DU_93	ZONE_TEMOIN_CENTRE	7 430	9 009	5.43	6.16	-1 579	-0.73
95	ARGENTEUIL	SARCELLES	3 133	1 782	6.14	6.51	1 351	-0.37
95	BEZONS	VILLIERS LE BEL	572	1 278	3.95	4.03	-706	-0.08
		TOTAL	125 151	146 249	7.84	6.14	-21 098	1.70

Source : CNAF, CEE, Goujard et Lhorty (2008)